

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**

Sección: SEXTA

SENTENCIA

**Fecha de Sentencia:** 17/10/2011

**RECURSO CASACION**

**Recurso Núm.:** 4776/2009

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Desestimatoria

**Votación:** 13/10/2011

**Procedencia:** AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 3

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

**Secretaría de Sala:** Ilmo. Sr. D. Gonzalo Núñez Ispa

**Escrito por:** PET

**Nota:**

**NACIONALIDAD: RAZONES DE ORDEN PÚBLICO O INTERÉS NACIONAL NO ACREDITADO.**

**RECURSO CASACION Num.: 4776/2009**

**Votación: 13/10/2011**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Octavio Juan Herrero Pina**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Gonzalo Núñez Ispa**

**SENTENCIA  
TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: SEXTA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Octavio Juan Herrero Pina**

**Magistrados:**

**D. Luis María Díez-Picazo Giménez**

**D. Juan Carlos Trillo Alonso**

**D. Carlos Lesmes Serrano**

**D. José María del Riego Valledor**

**D. Agustín Puente Prieto**

---

En la Villa de Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil once.

Visto por esta Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia de 25 de junio de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 3ª) en el

Recurso Nº 552/2007, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. [REDACTED] contra la Resolución del Ministerio de Justicia de 29 de marzo de 2007, por la que se le denegó la concesión de la nacionalidad española,. Ha sido parte recurrida D. [REDACTED], representado por el Procurador de los Tribunales D. José Miguel Martínez-Fresneda Gamba.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2009, objeto de este recurso, contiene el siguiente fallo:

"Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don José Miguel Martínez- Fresneda, en nombre y representación de D. [REDACTED] contra la resolución de 29 de marzo de 2007 del Ministro de Justicia, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por residencia, declaramos la nulidad de la citada resolución al no ser ajustada a derecho, acordando en su lugar, reconocer el derecho del actor a que se le conceda la nacionalidad española; sin hacer expresa imposición de las costas procesales".

**SEGUNDO.-** Una vez notificada la citada sentencia, se presentó escrito por el Abogado del Estado, manifestando su intención de interponer recurso de casación, que se tuvo por preparado por providencia de 27 de julio de 2009, siendo emplazadas las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Con fecha 15 de octubre de 2009 se presentó por el Sr. Abogado del Estado el escrito de interposición del recurso de casación, haciendo valer dos motivos casacionales, bajo el amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción; solicitando finalmente la estimación del recurso y que se case y anule la sentencia recurrida y, en su lugar, se dicte otra declarando la conformidad a Derecho del acto impugnado en la instancia.

**CUARTO.-** Admitido a trámite el recurso por Providencia de fecha 11 de diciembre de 2009, se dio posterior traslado a la parte recurrida para que formalizara escrito de oposición, el cual fue presentado el 10 de mayo de 2010, solicitando se acuerde confirmar la sentencia impugnada.

**QUINTO.-** Concluidas las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo, a cuyo efecto se señaló el día 13 de octubre de 2011, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **Octavio Juan Herrero Pina**, Magistrado de la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Formulada solicitud de reconocimiento de la nacionalidad española por D. ██████████ (nacional de Irak) con fecha 29 de noviembre de 1995, le fue denegada por resolución del Ministro de Justicia de 18 de enero de 2007, en aplicación del artículo 222 del Reglamento del Registro Civil y el artículo 21 del Código Civil:

"teniendo en cuenta las relaciones del interesado con organismos de inteligencia extranjeros y el desarrollo de actividades a favor de los mismos".

No conforme con esta denegación, el interesado interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional, en el que recayó sentencia estimatoria de 25 de junio de 2009. Contiene dicha sentencia la siguiente fundamentación jurídica (que transcribimos a continuación en cuanto interesa a los efectos del presente recurso de casación):

"El demandante impugna la resolución de 29 de marzo de 2007 del Ministro de Justicia, por la que se denegó al actor la concesión de nacionalidad por residencia. El recurrente, nacido en Siria, y, actualmente con nacionalidad iraquí, reside en España desde el año 1968, habiendo obtenido el título de Doctor en Cirugía del

Aparato Digestivo. Se encuentra casado con una ciudadana iraquí, también médico, y tienen cuatro hijos nacidos en España. Alega, en síntesis, como fundamento de su pretensión, que no se han acreditado las razones de seguridad nacional o de orden público que se le imputan para denegarle la nacionalidad, reuniendo para ello todos los requisitos legales para obtener la nacionalidad española. Se solicitó la nacionalidad el 29 de noviembre de 1995.

[...]

Como ya hemos reseñado la causa de la denegación de la nacionalidad española se funda en los informes confidenciales del Centro Nacional de Inteligencia de 8 de mayo de 1997, 18 de diciembre de 2003, 22 de agosto y 21 de diciembre de 2006 al tener en cuenta "las relaciones del interesado con organismos de inteligencia extranjeros y el desarrollo de actividades a favor de los mismos", siendo éste el único motivo de la denegación. Por tanto, se trata ahora de verificar tales razones y si la resolución puesta en entredicho es o no conforme a Derecho. Los citados informes no constan en el expediente administrativo ni han sido aportados como prueba documental solicitada por la parte actora y admitida pro esta Sala, en base a que son documentos de carácter reservado, por contener materias clasificadas conforme a lo previsto en los arts. 2 y 3 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, reguladora de los Secretos Oficiales.

En este momento resulta conveniente recordar lo dicho por la Sentencia del Tribunal Supremo de 19-6-1999 sobre la materia que nos ocupa: "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 quo» 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". En el mismo sentido, Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de abril, 30 de junio, 19 de julio de 2004, y 17 de enero de 2006.

A tenor de lo expuesto, el presente recurso debe ser estimado. En efecto, como ha declarado la jurisprudencia las nociones de orden público e interés nacional son conceptos jurídicos indeterminados, que en cuanto tales excluyen la discrecionalidad, permitiendo una única solución justa, recayendo sobre la Administración la carga de expresar los hechos en que se basa a fin de permitir el necesario control judicial que ha de verificarse al demandarse por el interesado la tutela judicial efectiva.

En el supuesto contemplado, dada la acreditada trayectoria vital del demandante en España y los elementos de juicio de que disponemos en relación con las alegadas razones de orden público e interés nacional esgrimidas por la Administración demandada para denegar la nacionalidad, así como la carga que sobre esta última pesaba para justificar tales razones, hemos de estimar el recurso que nos ocupa ante la inconsistencia de aquellas razones basadas en unos desconocidos informes del Centro Nacional de Inteligencia, por lo que procede el acogimiento de la pretensión del demandante.

Frente a dicha sentencia se interpone este recurso de casación por el  
Abogado del Estado

**SEGUNDO.-** El primer motivo de casación, está formulado bajo el amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, por infracción del artículo 21.2 del Código Civil, *en cuanto este permite al Ministerio de Justicia denegar la nacionalidad española por residencia por motivos de orden público o interés nacional.*

El Abogado del Estado sostiene que existe una infracción del referido artículo debido a que éste exige, únicamente, que la resolución denegatoria sea razonada, y a su juicio los informes emitidos por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), contrarios a la concesión de la nacionalidad por razones de seguridad nacional, contienen un *razonamiento suficiente*, a los efectos legalmente exigidos. A

juicio del Abogado del Estado, exigir que dicho informe sea más específico supondría poner en peligro la misma seguridad nacional que se trata de proteger, en cuanto puede llevar a desvelar detalles confidenciales de investigaciones en curso. .

El motivo no puede prosperar.

El presente caso contiene unas peculiaridades dignas de ser resaltadas. El ahora recurrido en casación solicitó la nacionalidad española en noviembre de 1995, justificando su residencia en España desde 1968, y acreditando una larga trayectoria vital en España desde entonces, primero como estudiante de medicina (habiendo obtenido el grado de doctor) y luego como médico especialista en cirugía, con una dilatada experiencia profesional tanto en la Sanidad pública como en el ejercicio privado de la profesión. Está casado con otra nacional de Irak, también médico de profesión y con también dilatada experiencia profesional en España. En fecha 6 de marzo de 1997 la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil de la Dirección General de los Registros y del Notariado emitió informe sobre la solicitud de nacionalidad, señalando que el solicitante cumplía todos los requisitos para la obtención de la nacionalidad española, tanto desde el punto de vista de la residencia legal en España como de la integración en la sociedad española y la buena conducta cívica. No obstante, añadía dicho informe que procedía elevar el expediente al Ministro de Justicia *"dada la posible existencia de motivos de orden público o de interés nacional para denegar la nacionalidad"*. A lo largo de los años posteriores, el interesado se dirigió reiteradamente a la Administración instando el impulso y resolución del expediente, y en noviembre de 2003 la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil se dirigió al CNI para que este informase *"si las circunstancias contenidas en su informe de carácter reservado de fecha 8 de mayo de 1997 siguen existiendo en la actualidad y si fuera posible una ampliación del mismo al objeto de dictar a la mayor brevedad la resolución que proceda"* (ese informe de 8 de mayo de 1997 no consta en el expediente); contestando el CNI mediante oficio de 18 de diciembre de 2003 que *"las circunstancias contenidas en nuestro informe de fecha 8 de mayo de 1997 no han variado"*. Transcurrió el tiempo sin que la Administración realizara más actos de instrucción y sin que dictara resolución, pese a que el solicitante siguió reclamando que se resolviera sobre su petición de una vez por todas; y el 7 de febrero de 2006 la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil se volvió a dirigir al CNI para que este organismo le remitiera *"informe actualizado sobre el interesado a la mayor brevedad posible"*. La misma Subdirección, mediante oficio de igual fecha, reclamó a la Dirección General de la Policía que actualizase un informe emitido en 1997 sobre su residencia en

España desde enero de 1997 y sobre sus antecedentes. La Dirección General de la Policía informó que el solicitante había residido ininterrumpidamente en España durante el periodo indicado, pero no consta incorporada al expediente la respuesta del CNI (al parecer emitida en agosto de aquel año). El caso es que la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil se dirigió una vez más al CNI mediante oficio de 30 de noviembre de 2006, con el siguiente tenor: "*Visto el contenido de sus informes de 8/5/97, 18/12/03 y 22/8/06, esta Dirección General solicita de V.E. informe sobre la conveniencia o no de la concesión de la nacionalidad española al interesado*". No consta la respuesta del CNI a esta última petición de informe, aunque la Subdirectora General firmó con fecha 23 de enero de 2007 una diligencia para hacer constar que "*en relación con este expediente con fecha 8 de mayo de 1997, 18 de diciembre de 2003, 22 de agosto de 2006 y 21 de diciembre de 2006, el Centro Superior de Información de la Defensa y el Centro Nacional de Inteligencia emitieron informes de carácter reservado, acogidos a la Ley de Secretos Oficiales*". En atención a este dato, también en enero de 2007 el Ministro de Justicia acordó la avocación de la competencia para resolver el expediente. Finalmente, por resolución del Ministro de 29 de marzo de 2007, dictada más de once años después de la solicitud, se acordó la denegación de la nacionalidad pretendida "*teniendo en cuenta las relaciones del interesado con organismos de inteligencia extranjeros y el desarrollo de actividades en favor de los mismos*".

En el curso del proceso, el recurrente pidió como prueba documental que se oficiara a la Administración para que se remitieran los informes "reservados" elaborados en el curso del expediente administrativo, y la Sala accedió a la práctica de esta prueba, requiriendo la remisión de los informes "o en su caso informe sobre los fundamentos que justifican las valoraciones que contiene el informe sobre la actividad del demandante" (auto de 16 de julio de 2008). La Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil contestó que al ser documentos de carácter reservado no podía facilitarlos, comunicando que la solicitud debía ser dirigida al CNI, y finalmente, concluso el periodo probatorio sin que esa prueba se hubiese practicado, la Sala dictó sentencia con la fundamentación jurídica y fallo que ya conocemos.

La cadencia de hechos descrita permite constatar, ante todo, una insólita duración de la tramitación del expediente de nacionalidad, que se dilató más de once años pese a las persistentes reclamaciones y quejas del solicitante. Tan sorprendente dilación del expediente se debió a que la Administración se dirigió una y otra vez a los Servicios de Inteligencia para que informaran sobre la eventual

existencia de razones que pudieran justificar la denegación de la nacionalidad española por razones de seguridad u orden público; ahora bien, las razones que facilitó el CNI en esos sucesivos informes no debieron ser muy claras y contundentes, pues como acabamos de decir la propia Administración, lejos de resolver de una vez por todas cuando recibía dichos informes (como habría sido lo lógico si los mismos hubieran dado argumentos suficientes para formar criterio sobre la solicitud), se abstenía de resolver, dejaba pasar el tiempo, y meses o incluso años después volvía a pedir lo mismo que ya había pedido con anterioridad.

Ya esta atípica tramitación del procedimiento permite dudar seriamente del rigor de las razones en que se quiso basar la denegación de la nacionalidad española solicitada por el actor en la instancia. Pero es que además, en el curso del proceso, la Administración, escudándose en el carácter reservado de aquellos informes, siguió sin dar ninguna explicación añadida a la más que sucinta afirmación de que el solicitante colaboraba con organismos de inteligencia extranjeros.

Pues bien, en recientes sentencias de 20 de junio de 2011 (RC 6221/2008) y 12 de septiembre de 2011 (RC 1364/2009), recaídas en relación con casos similares, hemos resaltado que 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 que esta debe 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 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 si la Administración tardó tantos años en apreciar esa supuesta colaboración del interesado con servicios de inteligencia extranjeros, y necesitó pedir a lo largo de esos años nada menos que cuatro informes sobre tal cuestión (informes que no hacían más de decir una y otra vez lo mismo que ya habían dicho anteriormente), bien podría haber explicado por qué dudó tanto antes de alcanzar una conclusión definitiva, del mismo modo que pudo haber dado una explicación adecuada sobre el grado de implicación o nivel de colaboración del solicitante con otros Estados (explicación que se podría haber dado al menos a un nivel mínimo suficiente para valorar esta decisión y sin necesidad de revelar información susceptible de comprometer la seguridad

nacional); resultando que no dijo nada sobre el particular más allá de la lacónica afirmación que se recoge en la resolución denegatoria de la nacionalidad.

No parece ocioso señalar que si las actuaciones de colaboración con servicios secretos del interesado hubieran sido relevantes hasta el punto de comprometer la seguridad nacional, habría incurrido en la infracción muy grave contemplada en el artículo 50.a) de la L.O. 4/2000, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, a cuyo tenor es infracción de tal naturaleza "participar en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países", mas lo cierto es que no sólo no hay constancia alguna de la incoación de ningún expediente por esa u otra infracción de la legislación de extranjería, sino que trabajó al servicio de la Sanidad pública sin que haya constancia de problema de ninguna clase; lo que no hace más que aumentar las dudas sobre la real entidad de ese obstáculo puesto de manifiesto por la Administración con tan escuetas e inexplicadas afirmaciones.

Por tanto, la Sala de instancia, al estimar el recurso desde esta perspectiva, no infringió el precepto que se cita como infringido en este primer motivo.

**TERCERO.-** El segundo motivo casacional, se desarrolla también bajo el amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la jurisdicción, por infracción de los artículos 4, 11 y 13 de la Ley 13/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. Se refiere el Abogado del Estado al carácter "reservado" de los informes del CNI, y alega que al negar la sentencia de instancia toda virtualidad a estos informes, olvida que justamente por constituir materia clasificada, su difusión o publicación no es legalmente posible, dado que para facilitar información, siquiera breve o resumida, sobre el contenido de dichos informes, habría que pedir previamente autorización al Consejo de Ministros.

Tampoco este segundo motivo puede ser estimado.

A una alegación similar hemos respondido en nuestra precitada sentencia de 12 de septiembre de 2011 (con cita de sentencia anteriores en el mismo sentido), 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 la muy sucinta afirmación de que el solicitante colabora con otros Servicios de Inteligencia, sino que con las oportunas reservas para no perjudicar otros intereses, era preciso concretar en que consistían esas actividades, para de ese modo facilitar al recurrente fundar el recurso que estaban legitimado para ejercitar, y al Tribunal examinar la legalidad de la actuación de la Administración 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 (RC 1615/2000), 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.

**CUARTO.-** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, procede la condena en costas de la recurrente, con el límite, en lo que se refiere a los honorarios del Letrado, de la cantidad de dos mil euros, a la vista de las actuaciones procesales.

## FALLAMOS

Que desestimando todos los motivos invocados, declaramos no haber lugar al presente recurso de casación nº 4776/2009, interpuesto por el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado, contra la sentencia de 25 de junio de 2009, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (sección 3ª) en el recurso nº 552/07, que queda firme; con imposición legal de las costas a la parte recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.