

INTELIGENCIA E INMIGRACIÓN: INFORMES DEL CNI SOBRE INTEGRACIÓN SOCIAL DE SOLICITANTES DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA¹

Juan Francisco Sánchez Barrilao

Universidad de Granada

El 23 de marzo de 2010, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, reconocía el derecho a obtener la nacionalidad española por residencia a un miembro del movimiento religioso *Tabligh* (Congregación para la Propagación del Islam), previamente denegada por la Dirección General del Registro y del Notariado (en adelante, DGRN), por delegación del Ministro de Justicia, en atención a un informe previo del Centro Nacional de Inteligencia (en adelante CNI) en el que se tachaba a dicho grupo de secta segregacionista y contraria a la integración social. No era ésta la primera vez que la Audiencia Nacional conocía de un proceso similar (así, Sentencias de 20 de octubre de 2009 y de 4 de enero de 2010, ambas Sección 3ª); ni siquiera era la primera Sentencia que reconocía tal derecho, a pesar de un informe del CNI negando la integración social de un inmigrante (en este sentido, Sentencia de 22 de octubre de 2009, también Sección 3ª); pero dicha Sentencia alcanzaría cierta relevancia social, a tenor de su difusión por diversos medios digitales, especialmente².

Al hilo de este Congreso, en general, y del objeto temático de esta Mesa, en particular ("Políticas de integración: interrelación autonómica, estatal y europea"), varias son las cuestiones que plantearía la referida Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de marzo de 2010: la primera, y desde una perspectiva abstracta, la concesión de la nacionalidad española como máxima manifestación de la integración jurídica de un inmigrante en España; la segunda, y en relación a lo anterior, la previa exigencia de efectiva y suficiente integración social de un inmigrante como requisito para la concesión de la nacionalidad por residencia al mismo (art. 22.4 CC); y tercera, y especialmente respecto a esta Comunicación, la existencia de informes del CNI que son tenidos en cuenta por la DGRN a la hora de resolver las peticiones por extranjeros de la nacionalidad española. Sin perjuicio de la relevancia de las dos primeras cuestiones en relación a, y como expresión de, la integración de los inmigrantes en España, la última vendría sin embargo a ponerla en duda, en cuanto que de la existencia de tales informes del CNI cabría suponer la sospecha de un estadio de sospecha (y valga la redundancia) del Estado respecto a los inmigrantes; o, como poco, plantearnos si el CNI está cualificado para valorar el grado de integración de inmigrantes que solicitan la nacionalidad española por residencia. Ello es lo que nos lleva a profundizar en la actividad del CNI en relación a la inmigración, y a tales efectos presentar de manera previa, y aun someramente, la propia inteligencia en España.

1. INTELIGENCIA, CNI Y COMUNIDAD DE INTELIGENCIA

La inteligencia, en tanto que información evaluada, se entiende hoy, y más que nunca, como un instrumento esencial ante la toma de decisiones políticas, jurídicas, económicas y sociales no ya sólo a fin de alcanzar la decisión más adecuada al respecto en cada momento, sino como medio de advertir riesgos y amenazas, y de esta forma prevenir resultados gravemente lesivos para el interés general y el bien público; y esto, al encontrarnos ante un mundo globalizado y una sociedad tecnificada y del riesgo, donde el referido riesgo de bienes e intereses generales excede en mucho el ámbito de lo militar y la defensa originado por la amenaza, potencial o cierta, de otros Estados o enemigos declarados (en tal sentido, Montero Gómez, 2006). Ahora bien, en cuanto que tal inteligencia se encuentra insertada en una sociedad conformada política y jurídicamente como democrática, justa, libre y plural (como es la nuestra, a la vista del art. 1.1 CE), ésta ha de plantearse sin caer en el riesgo mismo, y paradójico, del "miedo" al general riesgo que nos embarga, de forma que dicha inteli-

¹ Este trabajo tiene origen en un informe que, con el título "PREVENCIÓN E INTELIGENCIA: CENTRO NACIONAL DE INTELIGENCIA Y COMUNIDAD DE INTELIGENCIA ANTE EL TERRORISMO, LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y LA INMIGRACIÓN ILEGAL", se ha llevado a cabo en la 2ª FASE de un proyecto conjunto entre la Universidad de Granada (Departamento de Derecho Constitucional) y el MADOC, relativo a la "Inserción de las Fuerzas Armadas en un sistema integral de intervención: Terrorismo, Inmigración ilegal, Crimen organizado, Protección en el ámbito civil".

² En particular, noticia publicada en *El País*, 28 de marzo de 2010, y en versión digital en http://www.elpais.com/articulo/espana/jueces/conceden/nacionalidad/musulmanes/rechazados/CNI/elpepiesp/20100328elpepinac_10/Tes?print=1. A su vez, este artículo se recogería en otros portales digitales como <http://www.webislam.com/?idn=16147> (28 de marzo de 2010); http://www.laicismo.org/antiguo/PHP/p_documento.php?pagina=2&id=12631 (28 de marzo de 2010); y <http://www.icare.to/article.php?id=25648&lang=es> (28 de marzo de 2010). Otras web donde se hizo referencia a esta Sentencia fueron: <http://islamenmurcia.blogspot.com/2010/03/los-jueces-conceden-la-nacionalidad.html> (28 de marzo de 2010); y <http://www.minutodigital.com/noticias/2010/03/28/la-an-concede-la-nacionalidad-a-islamistas-fichados-por-el-cni/> (28 de marzo de 2010).

gencia limite desproporcionadamente los fundamentos políticos y jurídicos del orden democrático y de Derecho al que sirve; al contrario, la inteligencia ha de diseñarse y realizarse bajo tales fundamentos políticos y jurídicos, y consecuentemente con las consiguientes garantía políticas y jurídicas (sobre la tensión entre libertad y seguridad, en la que se enclava el miedo al riesgo y la acción preventiva de la inteligencia al respecto, vid. Denninger, 2009: 39 y ss.).

La complejidad ínsita en la sociedad tecnificada, global y del riesgo en la que vivimos, exige de una inteligencia compleja y cooperativa. Y es que, tanto la especialización técnica del objeto de información (además del tipo de respuesta a la misma), como la propia extensión geográfica-global de los fenómenos (junto a los particularismos y localismos que se dan), demandan una información y una inteligencia cada vez más especializada, a la par que amplia. Cabe así, de un lado, hablar de una inteligencia militar (frente a amenazas exteriores, protegiendo la soberanía y con una finalidad tanto preventiva como reactiva), policial (ante actividades delictivas, protegiendo el orden público en el ámbito interior, y dando lugar a actuaciones preventivas como reactivas) y una ahora específicamente estratégica (frente a amenazas y delitos, abarcando un ámbito más amplio de seguridad del Estado, actuando tanto a nivel interno como externo, y desarrollando una actividad principalmente preventiva); y de otro, y a la vez, de una inteligencia de la defensa, criminal, en terrorismo, cibernética, económica, e incluso medioambiental. Esto, además, lleva a una necesaria colaboración, cooperación y coordinación entre sus diversas manifestaciones a fin de alcanzar la mayor eficiencia posible al respecto; cooperación, de este modo, entre diversos instrumentos y tipos de inteligencia a nivel estatal, como a nivel inter y supraestatal (de interés, Díaz Fernández et al., 2009).

En tal marco, y al amparo de la Ley 11/2002 de 6 de mayo, se crea el CNI, a la par que se establecen las bases esenciales de la inteligencia en nuestro país (más allá de la estrictamente estratégica, para entrar en contacto con la militar y la policial, y junto con la inteligencia a nivel internacional y supraestatal), en post de un sistema más cooperativo y eficiente. A tales efectos, el CNI es configurado como el organismo responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno “las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones” (art. 1 L 11/2002); a este fin, el Gobierno determina y aprueba anualmente los objetivos del CNI “mediante la Directiva de Inteligencia, que tendrá carácter secreto” (art. 3 L 11/2002; también art. 5.1 L 11/2002 y L de 5 de abril de 1968, sobre secretos oficiales, parcialmente modificada por la L 48/1978, de 7 de octubre). Resulta así evidente la directa sujeción del CNI al Gobierno, y particularmente al Presidente, en tanto que al servicio genérico de las funciones constitucionalmente atribuidas a éste en relación a la dirección de “la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado” (art. 97 CE); y ello, dado que el CNI se diseña como cualificado órgano suministrador y evaluador de información relativa a cualquier cuestión que pueda suponer un peligro, riesgo, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones (en abstracto), como a las específicamente definidas a tales efectos por el Gobierno (de manera concreta ahora, estableciendo las líneas generales de la política de inteligencia y las directrices para su desarrollo)³.

Respecto a las funciones del CNI (art. 4 L 11/2002), y al servicio de los objetivos genéricos anteriormente señalados en relación a la suministración al Gobierno de informaciones, análisis, estudios o propuestas (conocimiento) que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, riesgo, amenaza o agresión (art. 1 L 11/2002, nuevamente), cabe apreciar una más concreta a la prevención y garantía de la seguridad y la defensa ante riesgos y amenazas dirigidos a afectar tanto la integridad del Estado, como los intereses generales del mismo (art. 4.b L 11/2002)⁴. Y por otra parte una función más abstracta en mera promoción y colaboración de los “intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España” (art. 4.a, ahora, L 11/2002), y por tanto al margen de potenciales situaciones de peligro al respecto; es decir, una función esencialmente de información en post y al servicio de la dirección política general del Gobierno, a fin de un oportuno diseño y planeamiento de la política, en general, y de una adecuada toma de decisiones, en particular⁵. A

³ En relación a la integración del CNI en la organización del ejecutivo, éste continúa adscrito al Ministerio de Defensa (art. 7.1 L 11/2002), si bien sus competencias exceden en mucho lo estrictamente militar (y la defensa del Estado, conforme art. 8.1 CE) al abarcar cualquier riesgo emergente que pueda afectar a intereses generales del Estado (según se ha señalado). En este sentido, de un lado, la propia L 11/2002 prevé la posibilidad de que, mediante mera disposición reglamentaria, el Presidente del Gobierno pueda modificar la adscripción orgánica del CNI a favor de otro ministerio (disp. adic. 3ª).

⁴ Y así, una función heredera de la actividad tradicional de los servicios de inteligencia, aunque abierta ahora más allá de la defensa de la soberanía, e integridad y seguridad estatal, en cuanto que coherente al entero ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la estabilidad de las instituciones del Estado, y “los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población” ante ataques dirigidos contra los mismos, así como otros riesgos que puedan ponerlos gravemente en peligro.

⁵ En cuanto a la actuación del CNI, ahora, el art. 2 de la L 11/2002 la sujeta a una serie de principios, como son su sometimiento al ordenamiento jurídico y al control parlamentario y judicial (art. 2.1 y 2), y los de “eficacia, especialización y coordinación, de acuerdo con los objetivos de inteligencia definidos por el Gobierno” (el ya comentado art. 2.3); asimismo, el 5.1 hace referencia al carácter de secreto de la misma (como también se ha comentado). Además, la Ley identifica los componentes del ciclo de la inteligencia y el alcance de las actuaciones del CNI [obtener, evaluar e interpretar información, junto con la difusión de la inteligencia; y la prevención, detección y neutrali-

tales efectos, por último, el artículo 5.5 de la Ley 11/2002 autoriza al CNI, en el cumplimiento de sus funciones, a “llevar a cabo investigaciones de seguridad sobre personas o entidades”, pudiendo al respecto “recabar de organismos e instituciones públicas y privadas la colaboración precisa”.

Además, y en relación a la labor del CNI, como de la entera comunidad de inteligencia, resulta relevante la previsión por la Ley 11/2002 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia (art. 6). Y es que, una de las principales lecciones alcanzadas con ocasión del 11.S fue la importancia de la colaboración, la cooperación y la coordinación de diversos centros de información e inteligencia, a fin de una eficiente inteligencia con la que prevenir adecuadamente riesgos y amenazas (así, por ejemplo, Díaz Fernández, 2006); de este modo, si la comunidad de inteligencia supone una pluralidad de servicios de información e inteligencia, que actúan en diversos sectores y niveles, la propia idea de comunidad conlleva también una necesaria comunicación conjunta de los mismos, a fin de procurar la mayor eficiencia posible en sus actuaciones y resultados (cfr. Galvache Valero, 2004: 141 y ss.). En este sentido, la Ley 11/2002 presenta diversos instrumentos a fin de una adecuada colaboración, cooperación y coordinación entre los distintos centros o servicios de información e inteligencia en España; además de con el resto de la Administración española. Al respecto, y con carácter abstracto, los principios de colaboración, cooperación y coordinación (que a nivel general vienen reconocidos en nuestro ordenamiento en los arts. 103.1 CE y 3 L 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), suponen la comunicación y participación de unos servicios en otros, si bien en distinta intensidad; y a modo de instrumento supra-servicios de información e inteligencia en España, a la referida Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia le corresponde, precisamente, velar por “la adecuada coordinación” de los mismos, a fin de la formación de una efectiva “comunidad de inteligencia” (nuevamente, art. 6.1)⁶.

2. CNI E INMIGRACIÓN

La actuación del CNI se desarrolla, según lo señalado, conforme a los objetivos que anualmente ha de determinar el Gobierno, los cuales son expresamente considerados secretos (art. 3 L 11/2002); no obstante, hay elementos suficientes para en la actualidad considerar la inmigración como objetivo del CNI.

Por otra parte, cabe apreciar cierta comunicación entre inmigración ilegal y otros fenómenos (globales), como el terrorismo y la criminalidad organizada (en tal sentido, recuérdese el 11.S o el 11.M), por cuanto que unos grupos participan en actividades propias de otros⁷, difuminando el ámbito de sus acciones, además de la condición de extranjeros que tienen miembros de grupos terroristas y organizaciones criminales internacionales. En tal sentido, a su vez, la inmigración ilegal, junto con el terrorismo y la criminalidad organizada, superan en mucho la defensa de la soberanía y la integridad nacional ante agresiones externas, quedando así esencialmente dentro del ámbito de la seguridad pública (LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana), si bien en una dimensión tal capaz de poner en grave peligro intereses generales del Estado.

A la vista de lo anterior, asimismo, la inteligencia sobre terrorismo, criminalidad organizada e inmigración ilegal incumbe a la entera “comunidad de inteligencia”, lo que exige un alto grado de colaboración, cooperación y coordinación al respecto; y esto tanto en relación a los diversos servicios de información e inteligencia nacionales, como a nivel internacional y supranacional. Consecuencia de ello, finalmente, es la búsqueda de respuestas integradas y supranacionales; y en este sentido, el Tratado de Prüm (o Schengen III) relativo a “la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal”, y firmado por Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Holanda el 27 de mayo de 2005 (sobre el mismo, y con carácter general, vid. Ziller, 2007: 21 y ss.; y de manera más concreta, sobre su incidencia en los derechos y libertades, Cámara Villar, 2007: 97 y ss.).

A la hora de articular la inmigración ilegal como objetivo de la inteligencia, de manera específica, entendemos adecuado establecer dos niveles de aproximación: un primero, abstracto, y relativo a la incidencia de la entera inmigración en el sistema cultural, social, económico, político y jurídico, y un segundo, más concreto, respecto

zación de riesgos y amenazas (art. 4.a y b, respectivamente)], y el ámbito geográfico de su actividad [tanto dentro, como fuera, del territorio nacional (art. 4.a, *in fine*)].

⁶ En relación a su composición, ésta es “presidida por el Vicepresidente del Gobierno que designe su Presidente e integrada por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, así como por el Secretario general de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia, que actuará como Secretario” (art. 6.2 L 11/2002). Y acerca de las funciones de la Comisión Delegada (art. 6.4), le corresponde, además de la referida función de necesaria coordinación en relación a los diversos servicios de información e inteligencia que integran la comunidad de inteligencia española, desarrollar una función de intermediación privilegiada entre el CNI y el Gobierno, tanto respecto a la propuesta de objetivos específicos a singularizarse en las Directivas de Inteligencia anuales a aprobarse por el Gobierno (art. 3 L 11/2002), como a la hora de velar por el cumplimiento del CNI de las mismas.

⁷ Financiación de grupos terroristas mediante tráfico de drogas; el blanqueo de dinero y el terrorismo y la criminalidad organizada; el tráfico ilegal de personas, mafias e inmigración; o la utilización de unas mismas rutas en el tráfico de drogas y personas.

a específicas manifestaciones de la inmigración ilegal que conectan directamente con la criminalidad y la seguridad.

En cuanto al primero, se ha de advertir la profundización en la brecha que supone el reparto de riqueza que a nivel mundial ha supuesto el mercado global, lo que ha originado un nuevo proceso migratorio, al amparo del desarrollo de los medios de comunicación y de la ilusión por unas mejores condiciones de vida en los países más ricos, incidido así en una mayor multiculturalidad en los mismos (Lucas Martín, 2003: 13 y ss.). Ello, ciertamente, conlleva un aumento del conflicto social, jurídico y político (por todos, Rawls, 1996), pero no supone por sí un riesgo en cuanto que los Estados receptores sean capaces de asimilar la inmigración, tanto social como económicamente, mediante adecuadas políticas de integración (sin duda, en este sentido, Habermas, 1999); otra cosa acontece cuando, ante una situación de limitación de medios, o de arribada masiva de inmigrantes, los Estados receptores se muestren incapaces a tales efectos (por ejemplo, Morell Blanch, 2004: 175 y ss.). De ahí, por tanto, la importancia del diseño de políticas sobre inmigración (desde la prevención), y en su caso, del control de la misma, a fin de procurar encauzarla en un marco tal que permita garantizar su efectiva integración; y de otro, y a la sombra de la globalización y la integración europea (y la libre circulación entre los Estados europeos, en particular), la necesidad de que dichas políticas se definan en un ámbito supraestatal (vid. entre otros, y desde distintos ámbitos: Chacón Rodríguez, 2008: 205 y ss.; Solanes Corella, 2008: 135 y ss.; Bascherini, 2008: 49 y ss.; y Díaz Gorfinkiel, 2009: 69 y ss.). De este modo acontece en relación a la Unión Europea, la cual viene de tiempo progresando en la integración europea en materia de inmigración (en particular, desde el Tratado de Maastricht y el de Ámsterdam), y activando diversas políticas e instrumentos al respecto (para una preliminar aproximación a la inmigración desde los primitivos Tratados de las Comunidades, hasta la Constitución europea, vid., entre otros, Bar Cendón, 2007: 246 y ss.; y ya, para la inmigración y el Tratado de Lisboa, Lirola Delgado, 2008: 539 y ss.).

En cuanto a la planificación y diseño de tales políticas, como de su posterior gestión, la obtención de información y evaluación relativa a inmigración resulta esencial, y en este plano la intervención de la entera comunidad de inteligencia; pero muy especialmente, y a los efectos del control de la inmigración irregular, la actuación de la inteligencia en post de un eficaz control de la entrada de extranjeros en el territorio de la Unión Europea, como de la ulterior circulación de los mismos entre los diversos Estados. Y ello, además, en atención: de un lado, a la particular posición en la que se encuentran determinados Estados europeos respecto a una mayor entrada de extranjeros, como acontece especialmente en España dada su situación geográfica (en relación a África) y sus lazos con Iberoamérica; como, de otro, al servir tal control de filtro de sujetos, tanto extranjeros extracomunitarios como ciudadanos europeos (ahora), implicados en actividades criminales, en general, y en terrorismo, especialmente⁸.

Respecto a específicas manifestaciones de la inmigración ilegal que conectan directamente con la criminalidad y la seguridad, ahora, mas sin caer nunca en la criminalización de la inmigración ilegal en cuanto tal, sí que, desde luego, ésta comparte espacios con el terrorismo y el crimen organizado (y dejando a un lado el tráfico de personas, dado que expresión más propia de la criminalidad organizada), en atención a la situación de clandestinidad en la se mueven los inmigrantes ilegales y ciertos miembros de grupos terroristas y criminales; y ello tanto en relación a vías de acceso irregular al territorio nacional, como respecto a formas y modos de subsistencia irregular ya en el territorio. Dejando a un lado lo primero, por cuanto que imbricado en el control de fronteras (conforme se acaba de apuntar), resulta claro que investigaciones relativas a entornos propios de inmigrantes ilegales bien pueden advertir de miembros de grupos terroristas y de organizaciones criminales, e incidiendo por tanto en las mismas.

Otra cosa es investigaciones a inmigrantes concretos ahora, e incluso en situación regular, pues bien cabe que en razón al entorno de los mismos quepa suponer, aun indiciariamente, conexiones con grupos terroristas y organizaciones criminales; y con ello, asimismo, respecto a propios nacionales, dado el entorno en que se encuentren y actúen. Esta última digresión pone en duda la condición de inmigrante, en sí, como objeto de actuación de la inteligencia, ya que sería el ámbito o entorno en el que una persona se integra el factor determinante para la acción de la inteligencia, de manera que sería no tanto la persona (y su condición de extranjero o nacional), sino el ambiente o entorno el objeto mismo de ella (y así que en razón a su incidencia en terrorismo o criminalidad organizada, tales sean los verdaderos objetivos de la inteligencia y no los inmigrantes propiamente dichos). Y es que, por principio, el Estado de Derecho no permite la sospecha generalizada; ni si quiera por la condición de nacional o extranjero de una persona, salvo sospecha, más o menos fundada, de acciones o actividades contrarias a la ley (en este sentido, ya, Sánchez Barrilao, 2002a: en especial 232 a 238), y por tanto centrándose entonces tales actuaciones de información e investigación en relación a los actos, y no a las personas en cuanto tales.

⁸ Pues con tal información y control no sólo cabe la detención de terroristas, sino el evitar la comisión misma de hechos terroristas. En este sentido, y en relación a la Unión Europea, debemos hacer referencia al CIREFI, el FRONTEX y el SIS.

3. CNI Y NACIONALIDAD

Al respecto de esto último cabría referir específicas actuaciones del CNI en relación a inmigrantes en situación regular en España, y en atención al ámbito en el que se desenvuelven, y otras consideraciones personales de los mismos, como por ejemplo la remisión de informes del CNI a la DGRN (Ministerio de Justicia) con ocasión de la solicitud por extranjeros de la nacionalidad española y el requisito legal de efectiva integración social (art. 22.4 CC); y a estos efectos, la referida Sentencia de 23 de marzo de 2010 de la Audiencia Nacional, así como las de 20 y 22 de octubre de 2009, y 4 de enero de 2010 (todas, de Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Es a partir de ellas, y de la normativa que regula la adquisición de la nacionalidad por residencia, desde donde nos aproximemos a dichos informes del CNI⁹.

A tenor de tal normativa, primeramente, conforme a los artículos 21.2 y 22 del Código Civil (éste último, según L 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad), la nacionalidad española puede adquirirse por residencia en España mediante concesión otorgada por el Ministro de Justicia, quién podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional (art. 21.2 CC). A tales efectos, se requiere que la residencia haya durado diez años, con carácter general (art. 22.1 CC)¹⁰, además de justificarse por el interesado, “en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil, buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española” (art. 22.4 CC)¹¹. En tal sentido, el artículo 63 de la Ley de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil (según disp. adic. 4ª L 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional, y disp. adic. 5ª LO 2/2009, de 11 de diciembre), establece que “las autoridades competentes para la tramitación y resolución de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad por residencia, para la exclusiva finalidad de resolver la solicitud presentada por el interesado, recabarán de oficio de las Administraciones Públicas competentes cuantos informes sean necesarios para comprobar si los solicitantes reúnen los requisitos exigidos en el artículo 22 del Código Civil, sin que sea preciso el consentimiento de los interesados”¹²; y en desarrollo de esto último, el Reglamento del Registro Civil (D de 14 de noviembre de 1958) autoriza que la DGRN recabe “los informes oficiales que estime precisos y siempre el del Ministerio del Interior”, el cual “comprenderá el juicio sobre la conducta y situación del extranjero respecto de las obligaciones que impone su entrada y residencia en España” (art. 222). Ya, para finalizar, el artículo 221, *in fine*, del referido Reglamento señala que el encargado del Registro Civil, en el expediente de concesión de nacionalidad por residencia, ha de oír “personalmente al peticionario, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles”¹³; y ello, conforme a la Instrucción de 26 de julio de 2007, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre tramitación de las solicitudes de adquisición de la nacionalidad española por residencia (quinta), de manera que “en el expediente de nacionalidad por residencia, el Encargado debe hacer constar el juicio que le merece el grado de integración en la sociedad española del peticionario, tras oírle personalmente, abordando en la audiencia las cuestiones reveladoras de la adaptación a las costumbres y modo de vida españoles”¹⁴.

⁹ Dado el carácter secreto de la actuación del CNI, como de las concretas misiones a éste atribuidas por el Gobierno, que sólo desde tales fuentes quepa aproximarnos, más allá de las meras conjeturas, en relación a la labor indagatoria del CNI respecto a inmigrantes solicitantes de nacionalidad.

¹⁰ Sigue diciendo el art. 22.1 CC: “Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes”. Mientras, se reduce a un año, conforme al 22.2, para nacidos en territorio español; los que no hayan ejercitado oportunamente la facultad de optar; los que hayan estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos (incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud); los que, al tiempo de la solicitud, lleven un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho; los viudos o viudas de española o español (si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho); y los nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles. Con todo, “la residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición” (art. 22.3 CC).

¹¹ Por último, el art. 22.5 CC señala: “La concesión o denegación de la nacionalidad por residencia deja a salvo la vía judicial contencioso-administrativa”.

¹² Art. 63 LRC, *in fine*: “En cualquier caso, el interesado podrá aportar un informe emitido por la Comunidad Autónoma a efectos de acreditar su integración en la sociedad española”.

¹³ Sigue diciendo: “[...] y procurará oír también al cónyuge por separado y reservadamente sobre el cambio de nacionalidad y circunstancias que en ello concurren”.

¹⁴ Por su interés, permitásenos recoger parte de la motivación de dicha instrucción: “Es, pues, responsabilidad del Encargado del Registro Civil la difícil apreciación concreta de conceptos de amplios y difusos contornos. [...] Resulta coherente [...] considerar que la residencia, a los efectos de obtención de la nacionalidad, es considerada por el legislador como algo más que el simple transcurso del tiempo, ya que los periodos de residencia, en cada caso, habrán de producir el efecto integración, derivado del verdadero arraigo en la sociedad en la que se reside. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que según el texto del artículo 22.4 del CC, es el peticionario el que deberá justificar el suficiente grado de integración en la sociedad española, cobrando especial relevancia el hecho de que tal justificación ha de acreditarla en el expediente regulado por la legislación del Registro Civil. No cabe duda de que el interesado podrá aportar, mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho (párrafo quinto del artículo 221 del Reglamento de la Ley del Registro Civil), la justificación de su suficiente grado de integración, pero el último párrafo del mismo artículo señala que el Encargado preceptivamente «oír personalmente al interesado, especialmente para comprobar el grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles». De todo ello se deduce que la audiencia personal al peticionario se configura como medio imprescindible y, prácticamente exclusivo para comprobar la concurrencia del requisito de integración. Por otra parte, corresponde al Encargado del Registro Civil comprobar y dejar constancia en el expediente de nacionalidad del grado de integración del peticionario, observado a lo largo de la audiencia personal, resultando

De la anterior normativa cabe, por tanto, deducir determinados aspectos. Primero, la residencia legal y efectiva en territorio español por un determinado tiempo no es requisito suficiente, por cuanto que el solicitante de nacionalidad española ha de acreditar su integración social. Segundo, y a este fin, el Encargado del Registro Civil encomendado de tramitar el expediente de nacionalidad dará audiencia al solicitante, abordando expresamente aspectos relativos a dicha integración, y elaborando un informe al respecto que ulteriormente será elevado a la DGRN y que habrá de ser tenido en cuenta a la hora de conceder o denegar la nacionalidad. Tercero, para una adecuada resolución, en dicho expediente se han de incluir los informes que la DGRN entienda necesarios, incluyéndose siempre uno del Ministerio del Interior; en tal sentido, la DGRN podrá solicitar a cualesquiera Administración Pública informes, sin ser necesario el consentimiento del solicitante. Y cuarto, no obstante lo anterior, la nacionalidad podrá denegarse por motivos de orden público o interés nacional. Es así que, en principio, y al hilo del deber de colaboración existente entre las Administraciones Públicas (en general, art. 103.1 CE, y muy en particular, para el CNI, el art. 5.2 L 11/2002), se entienda legítimo la posibilidad de que la DGRN requiera al CNI informes sobre inmigrantes que han solicitado la nacionalidad española por residencia. Otra cosa es si tales informes puedan versar sobre la integración social de los mismos, o bien deban únicamente referirse a aspectos relativos a la conducta de éstos en relación posibles objeciones concernientes al orden público o al interés nacional (dado que causas de denegación de la nacionalidad); sobre ello volveremos más adelante.

En relación ahora a concretos informes elaborados por el CNI al respecto de lo anterior, y a la vista de las referidas Sentencias, cabe considerar los siguientes aspectos. Primero, la mayoría de los informes parecen elaborarse a instancia de la DGRN, e incluso de la propia Audiencia Nacional. Segundo, algunos parten de entrevistas del CNI con los propios solicitantes¹⁵, mas encontrándose otros basados en análisis de los entornos en los que éstos se mueven. Tercero, la mayoría de los informes suponen falta de integración social en razón a la supuesta participación del solicitante en determinados grupos o movimientos religiosos (en particular, el *Tabligh*); e incluso, en algún caso, en el informe expresamente se hace referencia a la falta de integración social del solicitante. Ahora bien, no siempre los informes denuncian una falta de integración social, sino que, y al contrario, sirven de base para Sentencias estimatorias¹⁶. Y cuarto, todos los informes del CNI se refieren a inmigrantes de origen musulmán, y en particular marroquí (incluidos aquéllos no referidos a integración social, sino en relación al orden público e interés nacional).

En respuesta a las dos cuestiones inicialmente planteadas en esta comunicación, la sospecha de un estadio de sospecha del Estado respecto a ciertos inmigrantes y si el CNI está cualificado para valorar el grado de integración de inmigrantes que solicitan la nacionalidad española por residencia, en cuanto a la primera no hay elementos suficientes para sostenerla de manera objetiva. De un lado, los referidos informes del CNI parecen elaborarse a instancia de la DGRN, e incluso de la propia Audiencia Nacional, y por tanto en razón al deber de colaboración del CNI con la Administración del Estado (los referidos arts. 103.1 CE y 3 L 6/1997), como en relación al Poder Judicial (art. 118 CE), con lo que resulta legítima tal actividad del CNI. No se olvide que el CNI se configura como un cualificado centro de obtención y evaluación de información al servicio del Gobierno en atención a las funciones constitucionalmente atribuidas a éste, y ello más allá de aspectos relativos a la defensa, para abordar la seguridad y cualquier cuestión de interés general (arts. 1, 3 y 4 L 11/2002). A estos efectos, por otro lado, resulta indiferente que el informe del CNI se base en entrevistas con los inmigrantes, como en investigaciones llevadas a cabo en relación al entorno y actividades de los mismos (pues la petición de nacionalidad conlleva la asunción por el peticionario de informes sobre ellos sin su consentimiento expreso, según art. 63 LRC), sin perjuicio de advertir: la falta de precisión de bastantes informes, lo que lleva precisamente a que la Audiencia Nacional pida nueva información complementaria al CNI (por ejemplo, las referidas Sentencias de 20 de octubre de 2009 y de 21 de diciembre de 2010); como, e incluso, informes que se limitan a simples impresiones subjetivas de los agentes del CNI, sin apoyo alguno en los datos objetivos aportados en los respectivos informes (así, Sentencias de 22 de octubre de 2009 y 18 de febrero de 2010, asimismo Sección 3ª de la Sala Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional). Desde luego, lo que no cabe es la invocación por la DGRN de informes del CNI considerados secretos, y sobre los que no es posible

ineludible que el Encargado exprese el juicio que se forma sobre el grado de integración del peticionario mediante apreciación directa y personal. En tercer lugar, señalemos que el Reglamento, en el mismo artículo, hace un esfuerzo de aproximación al concepto integración, al equiparar ésta con la «adaptación a la cultura y estilo de vida españoles», de manera que el grado de integración en la sociedad equivale al grado de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, terminología también empleada en el artículo 220, apartado 5.º del Reglamento que exige que en la solicitud de nacionalidad por residencia se indique, entre otros aspectos, «... si habla castellano u otra lengua española; cualquier circunstancia de adaptación a la cultura y estilo de vida españoles, como estudios, actividades benéficas o sociales, y las demás que estime conveniente».

¹⁵ Por cierto, y según un artículo periodístico publicado en el diario *El País*, de 3 de marzo de 2009 (y firmado por Irujo, José María), con preguntas tales como: “¿Cuántas veces rezas? ¿A qué mezquita vas? ¿Qué te parece ese imán? ¿A qué corriente del islam perteneces? ¿Quién gobierna mejor, el PP o el PSOE? ¿Da más trabajo la izquierda o la derecha?”. Sin profundizar al respecto, por cuanto que mera información periodística, sí que, desde luego, no parecen dichas preguntas muy conformes al art. 16 CE, relativo a la libertad religiosa e ideológica.

¹⁶ Es el caso, por ejemplo, de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 3ª, de 21 de febrero de 2008 y de 21 de diciembre de 2010.

control jurídico alguno (por todas, Sentencia de la Sección 6ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2004; sobre la misma, vid. Rodríguez Carbajo, 2004: 2274 y ss.).

No obstante, ciertamente, el hecho de que en todas las sentencias analizadas sean inmigrantes de origen musulmán los sujetos objeto de información por el CNI desde luego que incita a especular sobre ello; y más, cuando esto entronca con la participación de tales inmigrantes en un movimiento religioso fundamentalista, el *Tabligh*¹⁷, por más que la Audiencia Nacional insista en separar la perspectiva religiosa de la social¹⁸; junto con la necesidad de distinguir entre la mera participación en tales grupos y la concreta actuación y conducta de los inmigrantes¹⁹.

Al respecto de esto, y entroncando con la segunda cuestión, es donde mayores problemas advertimos en relación a la denegación de nacionalidad por residencia en base a informes del CNI que niegan una suficiente integración social de inmigrantes en España. Son nuevamente dos los aspectos a tener en cuenta:

El primero es la importancia que en el expediente que instruye toda petición de nacionalidad tiene, y debe tener, la entrevista del solicitante con el encargado del Registro Civil, el cual es, precisamente, un juez; y ello, a la vista de la genérica función de garantía que éste supone para la garantía de los derechos (art. 117.4 CE; al respecto de ello, Sánchez Barrilao, 2002b). Entrevista, y ulterior informe del juez, que ha de incidir necesariamente en la suficiente integración social del solicitante, y que ha de ser tenido en cuenta en la resolución definitiva del expediente por la DGRN, conforme al artículo 221 del Reglamento del Registro Civil y a la referida Instrucción de 26 de julio de 2007; una Instrucción, adviértase, posterior en el tiempo a los casos que originaron las comentadas Sentencias de la Audiencia Nacional, y que, de alguna manera, parecería venir a reconducir la oportuna apreciación de la integración social como requisito para el reconocimiento de la nacionalidad española²⁰. Asimismo, de interés, el informe que pueden remitir los servicios sociales de las Comunidades Autónomas, a instancia de los propios interesados y al amparo del vigente artículo 63, *in fine*, de la Ley del Registro Civil, según redacción dada al mismo en 2009 (apartado añadido por la referida LO 2/2009).

Y el segundo aspecto es la mayor cualificación del CNI en relación a otros elementos a tener en cuenta a la hora de la concesión o denegación de la nacionalidad por residencia, como es el orden público o el interés nacional, de manera que, y a pesar de una efectiva integración social de un inmigrante, le quepa denegarse legítimamente la nacionalidad española precisamente por alguno de dichos motivos (art. 21.2, *in fine*, CC). Y es que, sin perjuicio de que la intervención del CNI resulte justificada ante la petición de cualquier informe que estime conveniente la DGRN en relación a la resolución de un expediente de nacionalidad, sí que, a todas luces, tal intervención del CNI resulta más adecuada con ocasión a aspectos más próximos a la actividad ordinaria del CNI en relación a la apreciación de riesgos para la defensa y la seguridad del Estado español (por ejemplo, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 18 de junio de 2008, y relativa a un inmigrante que había colaborado con servicios de información extranjeros).

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Para finalizar sólo nos queda insistir en cómo la oportuna labor de inteligencia llevada a cabo a fin de detectar amenazas y riesgos, como en promoción y colaboración de los intereses generales españoles, no puede caer en una situación de sospecha generalizada; y ello, especialmente, sobre los inmigrantes, tal como se ha mos-

¹⁷ "Los informes coinciden en afirmar que el movimiento "Tabligh" defiende un fundamentalismo religioso que pretende la reislamización de la sociedad, de forma que la conducta de sus seguidores se rige por una serie de normas, dictadas por los líderes, que abarcan prácticamente todos los aspectos de la vida cotidiana de un musulmán, incluyendo la forma de vestir y la posición subordinada de la mujer. Su actividad social se desarrolla tan solo en el seno de la comunidad islámica en la que viven, y defienden el rechazo de toda influencia externa (especialmente los que consideran falsos valores como el materialismo, el ateísmo, el secularismo y la modernidad), lo que les lleva a defender una conducta segregacionista respecto a la sociedad no musulmana, dentro de la cual no tiene ningún interés en integrarse rechazando participar o tener relaciones con partidos políticos e incluso con asociaciones de vecinos y movimientos ciudadanos, teniendo un trato correcto, pero el mínimo indispensable, con la sociedad del país occidental de acogida" (FJ núm. 3º, de la Sentencia de 23 de marzo de 2010).

¹⁸ "Las características de este movimiento, con total independencia de sus creencias religiosas que quedan al margen de este debate, tienen una indudable importancia al tiempo de establecer el cumplimiento del requisito de integración en nuestra sociedad" (nuevamente, FJ núm. 3º, de la Sentencia de 23 de marzo de 2010). La cursiva es nuestra.

¹⁹ "Es por ello que, aun en aquellos casos en los que resulte acreditada o razonablemente plausible la pertenencia del solicitante a este movimiento fundamentalista religioso, habrá que estar a la conducta desplegada por el recurrente en cada caso en concreto para valorar si su comportamiento individual y colectivo responde a la exigencia de integración social en los términos exigidos por la jurisprudencia, pues el grado de implicación personal en este movimiento y el rigor con la que se viven sus mandatos puede tener una diferente intensidad en cada sujeto, no debiendo descartarse que simpatizantes o incluso miembros activos de este movimiento puedan demostrar su efectiva integración en nuestra sociedad, si bien en este último caso la prueba habrá de ser aun más intensa que la que como regla general se exige a todo peticionario de la nacionalidad española, pues tendrá que acreditar cumplidamente que la pertenencia a un movimiento que se caracteriza por rechazar la integración de sus miembros en los valores, costumbres e instituciones de las sociedades occidentales como la nuestra, no le ha impedido una integración real y efectiva en nuestra sociedad" (FJ núm. 4º, de la Sentencia de 23 de marzo de 2010).

²⁰ En las Sentencias de la Audiencia Nacional comentadas apenas se hace referencia a dichos informe de los Jueces encargados del Registro Civil.

trado en relación a la elaboración de informes por el CNI relativos a la integración social de aquéllos que solicitan la nacionalidad española por residencia. Sospecha e integración resultan incompatibles, en particular al amparo del marco constitucional que fundamenta y limita el ejercicio del poder público en España.

Ciertamente la seguridad requiere, frente a las nuevas amenazas que suponen el terrorismo internacional y la criminalidad organizada, una intensa labor preventiva de los poderes públicos, pero ello en un permanente y dinámico equilibrio con el pluralismo, la libertad, la igualdad, la justicia y la dignidad de las personas en tanto que valores supremos de nuestro orbe constitucional (arts. 1.1 y 10.1 CE). Y así que la actuación del CNI encaminada a tal prevención, y en relación a la actividad de inmigrantes que presuntamente pueda ser contraria a los intereses y la seguridad del Estado español, procure evitar intervenciones que conlleven riesgo para los principios que legitiman y justifican su actuación. Por supuesto que tal equilibrio es difícil de mantener, y por ello la importancia de reducir situaciones potenciales de sospecha generalizada sobre ciertos inmigrantes; y más cuando determinados grupos o colectivos, en los que aquéllos se integran, pueden ser contrarios a la seguridad e intereses generales de España. De ahí, por tanto, la conveniencia de centrar la actividad del CNI en relación a tales grupos y sus actividades, mientras se evita que intervenga de manera general y abstracta sobre los inmigrantes en cuanto tales. Y cuando resulte conveniente informes sobre la integración social de éstos, bien puede promoverse la intervención de otros organismos e instituciones más cualificados al respecto, y menos opacos en su labor que el CNI.

BIBLIOGRAFÍA

- Bar Cendón, Antonio. (2007). El Tratado de Prüm y la inmigración ilegal. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 7.
- Bascherini, Gianluca. (2008). Las políticas migratorias en Europa: una visión comparada, Francisco Javier Durán Ruiz (trad.). *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 10.
- Cámara Villar, Cámara. (2007). La garantía de los derechos fundamentales afectados por la Convención de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 7.
- Chacón Rodríguez, Lorenzo. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. *Política y Sociedad*, 45 (1).
- Denninger, Erhard. (2009). Prevención y libertad. Sobre el orden de la libertad, Federico Fernández-Crehuet (trad.). *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 43.
- Díaz Fernández, Antonio. (2006). La adaptación de los servicios de inteligencia al terrorismo internacional. *ARI*, 52. Recuperado el 20/06/2010 del sitio del Real Instituto Elcano <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- Díaz Fernández, Antonio et al. (2009). *Cooperación europea en inteligencia (Nuevas preguntas, nuevas respuestas)*. Pamplona: Aranzadi/Thomson Reuters.
- Díaz Gorfinkiel, Magdalena. (2009). Política de inmigración y la población inmigrante en España y la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 17.
- Galvache Valero, Francisco. (2004). La inteligencia compartida. *Cuadernos de Estrategia*, 127.
- Habermas, Jürgen. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Lirio Delgado, Isabel. (2008). ¿Por fin una política de inmigración de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa? En José Martín y Pérez de Nanclares (Coords.). *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel.
- Lucas Martín, Francisco Javier de. (2003). Globalizzazione e immigrazione. L'immigrazione come 'res politica': diritti, cittadinanza, sovranità. *Teoria Politica*, 1-2.
- Montero Gómez, Andrés. (2006). Inteligencia Prospectiva de Seguridad. *Documentos de Trabajo (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos)*, 24.
- Morell Blanch, Antoni. (2004). La inmigración como problema: un análisis de las prácticas discursivas de la población autóctona. *Papers: Revista de Sociología*, 74.
- Rawls, John. (1996). *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Rodríguez Carbojo, José Ramón. (2004). El Ministerio de Justicia no puede denegar la nacionalidad española basándose en informes reservados del CNI. *Actualidad Administrativa*, 18.
- Solanes Corella, Ángeles. (2008). ¿Cómo gestionar los flujos migratorios para potenciar la inmigración legal? Un análisis jurídico desde España: un análisis jurídico desde España. *Migraciones Internacionales*, 4 (4).
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco. (2002a). Identificación documental de nacionales y extranjeros". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 64.
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco. (2002b). *Las funciones no jurisdiccionales de los jueces en garantía de derechos*. Madrid: Civitas.
- Ziller, Jacques. (2007). El tratado de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 7. [Trad. de V. Adoración Galera.