
This is the **published version** of the bachelor thesis:

Ahmad Noreen, Shiza; Jiménez-Aybar, Iván, dir. Expulsiones administrativas por motivos de orden público o seguridad nacional : ¿presunción de veracidad contra presunción de inocencia?. 2024. (Grau de Dret)

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/303140>

under the terms of the  license



**Universitat Autònoma
de Barcelona**

FACULTAD DE DERECHO

EXPULSIONES ADMINISTRATIVAS POR MOTIVOS DE ORDEN
PÚBLICO O SEGURIDAD NACIONAL: ¿PRESUNCIÓN DE VERACIDAD
CONTRA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA?

Shiza Ahmad Noreen

Autora

Dr. Ivan Aybar Jiménez

Profesor del Área de Historia del Derecho y de las Instituciones

Curso académico 2023-2024

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo examinar si la presunción de inocencia se ve comprometida en el ámbito de la orden de expulsión administrativa como sanción prevista en el art. 57.1, por infracciones de carácter muy grave recogidas en el art. 54.1 apartado a), de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para situaciones de expulsión de extranjeros por razón de orden público o seguridad nacional, lo cual choca con la presunción de veracidad atribuida a los informes de las autoridades públicas, por ser éstas competentes en la materia. Para ello, se evalúa el contenido de los informes policiales que promueven la medida de expulsión de un extranjero por los motivos expuestos. Con ese propósito, tomando una postura con base en las evidencias empíricas y jurisprudenciales recopiladas, se exponen conclusiones objetivas que responden a la interrogante planteada con una breve exposición de los derechos que paralelamente se ven afectados.

ABSTRACT

The objective of this work is to examine whether the presumption of innocence is compromised in the scope of the administrative expulsion order as a sanction provided for in art. 57.1 for very serious infractions included in art. 54.1 section a) of Organic Law 4/2000, of January 11, on the rights and freedoms of foreigners in Spain and their social integration, for situations of expulsion of foreign for reasons of public order or national security, which is shocking with the presumption of veracity attributed to the reports of public authorities, since they are competent in the matter. To do this, the content of the police reports that promote the expulsion measure of a foreigner for the reasons stated is evaluated. With this purpose, taking a position based on the empirical and jurisprudential evidence collected, objective conclusions are presented that respond to the question posed with a brief presentation of the rights that are simultaneously affected.

PALABRAS CLAVE: Amenaza grave, derecho a un recurso efectivo, expulsión, informe policial o del CNI, orden público, presunción de inocencia, presunción de veracidad, seguridad nacional, terrorismo, tutela judicial efectiva.

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas
ART	Artículo
ARTS	Artículos
CE	Constitución Española
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CP	Código Penal
DAESH	El autoproclamado Estado Islámico
DDHH	Derechos Humanos
ETC	Etcétera
INE	Instituto Nacional de Estadística
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas
LO	Ley Orgánica
LOEx	Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social
PÁG.	Página
RIHS	Revival of Islamic Heritage Society
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1 Objeto de estudio.....	4
1.2 Metodología.....	5
1.3 Fuentes utilizadas.....	6
2. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ, VERACIDAD Y DE INOCENCIA.....	7
3. LA LOEX Y SU PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN.....	10
3.1. Análisis crítico de la aplicación de la ley en este ámbito.....	10
3.2 Principios fundamentales y requisitos esenciales en el acto administrativo....	16
4. REQUISITOS PARA VALIDAR EL INFORME POLICIAL DE EXPULSIÓN.....	19
5. MANIFESTACIONES CONCRETAS DE EXPULSIONES SEGÚN LA LOEX QUE HAN TENIDO LUGAR EN LA PRÁCTICA: BALANCE ENTRE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.....	22
6. JURISPRUDENCIA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN ÁMBITO DE EXPULSIONES.....	27
7. CONCLUSIONES.....	32
7.1 Primera:.....	32
7.2 Segunda:.....	32
7.3 Tercera y última.....	34
BIBLIOGRAFÍA.....	35
8.1 Fuentes legislativas.....	35
8.2 Fuentes jurisprudenciales.....	36
8.4 Otras fuentes.....	38

1. INTRODUCCIÓN

En el devenir de la historia, el ser humano ha hecho un largo camino de la lucha diaria por la supervivencia a un escenario normativo regido por el ordenamiento jurídico creado por él mismo. Pilar fundamental de la sociedad en el que todos depositan su confianza en la búsqueda de un trato justo y equitativo basado en la protección de derechos y libertades, garantizando la seguridad y orden en la comunidad. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando este mismo corpus normativo comienza a suscitar cuestiones sobre la certeza de sus resultados?, en otras palabras, ¿qué pasa cuándo el marco jurídico empieza a temblar en la balanza de la certeza y duda?, ¿se crea riesgo de indefensión?, ¿puede este ordenamiento jurídico, concebido para salvaguardar derechos y libertades individuales, en ocasiones, vulnerarlos? Tales interrogantes interpelan la esencia misma de nuestra concepción de justicia, invitándonos a reflexionar sobre los límites y alcances de un sistema destinado a proteger que, en ocasiones, paradójicamente puede desamparar.

Por ello, el presente trabajo lo enfocaré en el estudio de tales incertidumbres en el ámbito de la Ley de Extranjería, centrándome en el resultado que emerge cuando chocan dos principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico español **presunción de veracidad**, prevista en el art.77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la **presunción de inocencia**, establecida en el art. 24.2 de la Constitución Española. Estos principios son polos opuestos en el universo legal que marcan el delicado equilibrio que existe entre la protección de los derechos y libertades individuales y el mantenimiento del orden público. En este sentido, la investigación se adentrará en el análisis de las expulsiones de extranjeros del territorio nacional llevadas a cabo por el art. 57.1, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo y posterior “resolución motivada” que valora los hechos que configuran la infracción de carácter muy grave estipulada en el **art. 54.1.a) de la LOEx**.

1.1 Objeto de estudio

El objetivo es examinar el impacto del proceso de expulsión administrativa en la presunción de inocencia del extranjero expulsado. Se analizará cómo el contenido escaso de los informes policiales o del CNI es considerado suficiente y veraz para dar por motivadas las alegaciones

en ellos recogidas. Al tener los informes una atrevida falta de concreción de los hechos manifestados se crea una posición de desventaja, dejando en una situación de clara indefensión al infractor que no puede ejercer su derecho de debida defensa, puesto que la representación procesal del sujeto no dispone de argumentos sólidos para refutar ni selección de pruebas que aportar.

1.2 Metodología

Por medio de un **análisis jurisprudencial y práctico** de la cuestión anteriormente expuesta, se analizarán situaciones concretas de expulsiones que se han generado por los informes de la Policía Nacional y el Centro Nacional de Inteligencia, instituciones cuyas decisiones determinan el destino de muchos individuos, serán el epicentro de este trabajo. Los informes emitidos por estas autoridades dan comienzo al expediente administrativo de expulsión de la persona infractora en los términos del art. 54.1.a) LOEx que, por gozar de un nivel de credibilidad que asume que las declaraciones en ello contenidas son verdaderas, no necesitan ser corroboradas por otras pruebas ni de concreción alguna, para ejecutar la medida de expulsión tan solo se necesita su estimación por el órgano administrativo competente para resolver. Es más que evidente el sacrificio de la presunción de inocencia del individuo juzgado que es expulsado sin más garantías procesales, ante esta arbitrariedad, se expondrá el contenido esencial que debe abarcar cada informe policial para que a posteriori se formalice en resolución de expulsión del extranjero.

Aparte de ello, en estos procedimientos de expulsión administrativa iniciados a instancia del CNI o de la Policía Nacional la carga de la prueba se ve invertida, se crea riesgo de estigmatización previo al juicio, se acortan los plazos de alegación y presentación de pruebas creando rapidez en las decisiones, presión sobre el implicado, limitando oportunidad de recopilar pruebas de otras entidades que, como es comprensible, necesitan su tiempo para emitir lo que se pide, esto afecta tanto a la calidad como a la exhaustividad de la evidencia recopilada y precipitación en la decisión judicial tomada. Esto hace plantear la siguiente pregunta, ¿cómo es posible que en un sistema legal que ha defendido la presunción de inocencia como principio fundamental en sus actuaciones, la mera emisión de un informe pueda conllevar la presunción de culpabilidad del sujeto?, ¿no se ve vulnerada entonces la presunción de inocencia por la mera apariencia de veracidad?, en caso de ser así, ¿no genera

esto una indefensión para el afectado? Por lo tanto, a través de un análisis riguroso y crítico de las órdenes de expulsión de extranjeros ejecutadas en la práctica y los desafíos a los que enfrentaron los sujetos implicados en estos procesos administrativos, se descubrirá si la presunción de inocencia se ve quebrantada o no en estas expulsiones, en consecuencia, al final del estudio se dará respuesta clara y fundamentada a esta interrogante.

1.3 Fuentes utilizadas

La correcta elaboración del trabajo, ha requerido el empleo una variedad de fuentes para justificar los argumentos pronunciados, entre las diversas fuentes está el libro “Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social” de Monereo Pérez y otros (2016), publicado por la Editorial Comares. La decisión de tomar como referencia este libro fue su enfoque amplio de análisis detallado de la legislación en este campo. Además de ello, para recopilar datos actualizados y verificados sobre noticias de expulsión, se ha recurrido a periódicos de renombre en España como, por ejemplo, la Vanguardia, el Correo, el Independiente, Vozpópuli, el periódico, en el apartado pertinente se justificará su utilización en el trabajo.

Por otra parte, con carácter crucial ha sido incorporada jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ante la que se pueden interponer recursos contra la orden de expulsión del extranjero, si es que le dan tiempo de hacerlo. Así como sentencias del Tribunal Constitucional. Asimismo, como es requerido, se ha consulado la normativa que rige la materia objeto del estudio, diversas leyes incluyendo desde la Constitución Española, Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administrativas Públicas.

Para cercar jurisprudencia se ha hecho un uso profundo de CENDOJ, Centro de Documentación Judicial, siendo un órgano técnico del Consejo General del Poder Judicial dispone de sentencias oficiales y recursos de cualquier fecha y, también de Vlex, siendo un portal de derecho que, aparte de contener precedentes judiciales, dispone de una amplia colección de libros, revistas y noticias de prensa. Por último, para proporcionar una perspectiva reflexiva que enriquezca la jurisprudencia y ayude a asumir un entendimiento

más completo de las cuestiones legales que se abordan en este trabajo, se han incorporado artículos doctrinales sobre radicalismo, presunción de inocencia, de veracidad, etc.

2. PRESUNCIÓN DE VALIDEZ, VERACIDAD Y DE INOCENCIA

Desde la Ley Azcárate de 1889 de Procedimiento Administrativo hasta la actual legislación de la LPACAP se ha establecido la **validez** de los actos administrativos, en otras palabras, que dicho acto administrativo carece de vicios tanto de anulabilidad como de nulidad, “*salvo que en ellos disponga otra cosa*”¹. Es esencial no confundir la presunción de validez de estos actos administrativos con la presunción de veracidad, puesto que son aspectos distintos que forman parte del análisis administrativo. La validez es la ausencia de vicios o irregularidades, se presume que el acto es conforme al Derecho, mientras que la veracidad alude al contraste entre lo recogido en el contenido de dichos actos con los hechos que realmente sucedieron en cada caso. Por esta razón, en principio, cuando el infractor duda sobre la concordancia de lo estipulado en el acto administrativo y la realidad, tiene la posibilidad de impugnarlo, sin que necesariamente prevalezca lo que afirma la AAPP. De modo que, no cabe inferior del art. 39.1 LPACAP ninguna presunción de veracidad, ya que solo se refiere a la validez de los actos para que sean conforme al Derecho.

Sin embargo, el art. 77.5 LPACAP alude a la **presunción de veracidad** (concordancia de las palabras con los hechos realmente ocurridos²) de los documentos emitidos por los funcionarios “*los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recogen los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*”³. Estando al tenor del artículo expuesto, los documentos elaborados por las autoridades se considerarán como prueba de los hechos que en ellos se constatan a menos que se demuestre lo contrario, esto es presunción “*iuris tantum*”, rebatible mediante pruebas en contra. Pero en la práctica, cuando los infractores impugnan los actos administrativos en la sede judicial, pasan a adoptar el rol de demandantes que, de acuerdo al art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento

¹Jefatura del Estado. (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Art. 39.1. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

²García Mansilla, A. (2020). La Veracidad como Requisito del Derecho a la Información (TFG). Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2020/225004/TFG_agarciamansilla.pdf

³Ibid. Art. 77.5.

Civil⁴, les obliga a demostrar la invalidez de los hechos en él recogidos. Por ende, se le da la vuelta a la regla general del derecho **“quien alega un hecho, debe probarlo”**, lo cual el Tribunal Supremo en sus sentencias de 29 de junio de 1998, recurso n°. 4717/1992 y de 27 de abril de 1998, entiende como una **necesidad de actuar**⁵ contra el informe aportado por la autoridad.

Ahora bien, son muchos los ámbitos en los que se dota de veracidad a las acciones de la Administración Pública como puede ser en materia tributaria, como se indica en los arts. 108 y 145.3 de la Ley General Tributaria *“las presunciones establecidas por las normas tributarias pueden destruirse mediante prueba en contrario, excepto en los casos que una norma con rango de ley expresamente lo prohíba”*⁶. O lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana referente al valor probatorio de las declaraciones de los agentes de la autoridad, punto núcleo de este trabajo *“en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”*⁷. De esto se desprende, que aunque se dote a los informes de presunción de veracidad se necesita, en todo caso, un respaldo de pruebas sólidas, elementos que evidencien las alegaciones vertidas contra el infractor, más allá de meras afirmaciones. En la práctica, en muchas ocasiones, se omite este deber de aportar evidencias por parte de la autoridad.

En todos y cada uno de los supuestos en los que se presumió que los informes elaborados por las autoridades son veraces, se ejerció demasiada presión sobre las personas que desearon impugnarlos. Por otra parte, la falta de control a la hora de asumir que un hecho es cierto, evade la práctica de un análisis exhaustivo, lo que podría terminar cometiendo errores o

⁴Jefatura del Estado. (2000). Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Art. 217. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>

⁵Tribunal Supremo. (1998, 29 de junio). Sentencia núm. 4344/1998. Recurso de apelación núm. 4717/1992. Madrid, España. Recuperable de: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/524e0b24d09f9a18/20040614>

⁶Jefatura del Estado. (2003). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Art. 108. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

⁷Jefatura del Estado. (2015). Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Art. 52. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>

Tal como se demostrará en los supuestos de expulsión de varios extranjeros y la jurisprudencia asentada sobre ellos, la presunción de veracidad se convierte en un principio fundamental que, aunque este principio busque simplificar el proceso administrativo otorgando confianza a los informes de la autoridad, en la práctica ha tenido consecuencias negativas sobre otros principios jurídicos igual de relevantes, como sería la **presunción de inocencia** de cada individuo, por ejemplo. Recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2008 (recurso de casación para unificación de doctrina nº.317/2004), “*el principio de presunción de inocencia garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad*”¹⁰. Acorde a esto, la presunción de inocencia tiene carácter “*iuris tantum*”, no es una garantía absoluta sino que puede ser

¹⁰Tribunal Supremo. (2008). Sentencia nº 4733/2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 18 de septiembre. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

desvirtuada por una **mínima actividad probatoria**¹¹ que, en procesos de expulsiones por razones de orden público o seguridad nacional, no se da, pero la inocencia se desvía igualmente.

3. LA LOEX Y SU PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN

3.1. Análisis crítico de la aplicación de la ley en este ámbito

En este contexto, el eje vertebral de este trabajo es la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, en adelante LOEx redactada para gestionar el régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros en territorio español que comprende temas de diversa índole, desde la determinación de los visados y los efectos de los mismos hasta la lucha contra el uso fraudulento de los procedimientos de administración y gestión en esta materia. La Ley de Extranjería no estaba destinada a luchar contra el terrorismo, realmente fue redactada para reforzar la integración de los extranjeros en la sociedad española, en sus usos y costumbres. Sin embargo, hoy en día, dos décadas después de su entrada en vigor, esta ley se ha convertido en toda una maquinaria de expulsiones masivas de cientos de individuos sospechosos de radicalismo, sin un juicio previo con todas las garantías. Para tal fin, se recurre al art. 54.1.a) LOEx, que estipula actos catalogados como **“infracciones muy graves”** con sanción de expulsión del territorio nacional, es decir, deportación al país de origen, acciones que puedan considerarse contrarias a la seguridad nacional o que puedan perjudicar las relaciones diplomáticas de España con otros países.

Esta disposición ha sido utilizada por la **Secretaría de Estado de Seguridad** para ordenar la expulsión de cientos de inmigrantes bajo sospechas de presunto radicalismo y de colaborar con organizaciones yihadistas, sin necesidad de una condena penal previa. Estos acontecimientos resaltan el uso incorrecto de una disposición de la Ley de Extranjería, elaborada en un contexto y con espíritu totalmente diferentes, convirtiéndola en una herramienta legal para la lucha contra el yihadismo y actos terroristas. Por tal motivo, mi indagación busca abordar las dimensiones legales del art. 54.1.a) LOEx que, como lo dicho, se refiere a infracciones muy graves y la consiguiente aplicación del art. 57 LOEx que recoge

¹¹Carballo Armas, P. La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

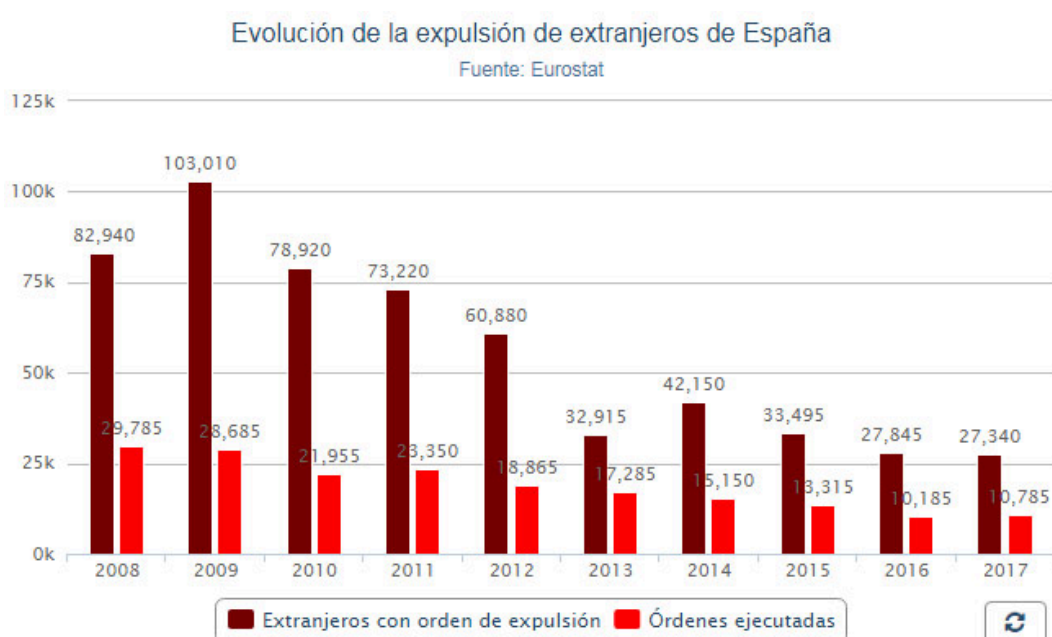
las condiciones y procedimientos de expulsión del territorio nacional de extranjeros cuya conducta sea subsumible en alguna de las infracciones graves o muy graves estipuladas. Trataré de arrojar luz sobre la realidad vivencial de aquellos que son expulsados de España bajo la aplicación de esta legislación, sin que se haya llevado a cabo un juicio probatorio que respalde dicha medida. La medida adoptada se fundamenta únicamente en la presunción de veracidad de los hechos acogidos en el contenido de los informes y de las alegaciones efectuadas, que adolecen de pruebas sólidas, de entidades competentes en la materia, tales como el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y la Policía Nacional contra la persona instruida. Esta competencia otorga el art. 55.2 LOEx dedicado a sanciones *“en los supuestos de participación en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, previstos en el artículo 54.1.a), de acuerdo con lo establecido en el procedimiento sancionador que se determine reglamentariamente, la competencia sancionadora corresponderá al **Secretario de Estado de Seguridad**”¹²*.

La práctica conlleva que los individuos afectados sean expulsados del país sin probar fehacientemente y de manera inequívoca su culpabilidad, obviando por completo su derecho a un proceso legal justo y la oportunidad de defenderse por medio de presentar pruebas en contra. De modo que, se les priva del principio jurídico fundamental y esencial en cualquier sistema democrático, la presunción de inocencia, toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario. Sólo si se llegase a interponer un recurso contra la resolución de expulsión, entran a evaluar los tribunales de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, este fenómeno es capaz de suscitar inquietud en quienes reflexionan sobre su aplicación debido a que vulnera de manera flagrante el derecho mínimo de todo ciudadano, la **tutela judicial efectiva**. Esto es así por la precipitación lamentable, donde la expulsión del individuo es de carácter prematuro al realizarse sin esperar la conclusión de un juicio completo en todas sus dimensiones. En tales situaciones, resulta imperativo recalcar la importancia de la presunción de inocencia como pilar esencial de la justicia que demanda un estudio metódico antes de adoptar medidas drásticas como es la expulsión del extranjero del territorio por el período que se pueda fijar en cada supuesto concreto tomando en cuenta sus particularidades específicas. La omisión de esta regla genera una injusticia evidente y

¹²Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2000). Art. 55.2. BOE, núm. 10, de 12/01/2000. Recuperable desde: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/>

amenaza con socavar los cimientos de un sistema jurídico eficaz, equitativo que respete y reconozca los derechos fundamentales a todos los ciudadanos por igual.

Aparte de la legislación teórica, he considerado necesario ofrecer una visión más completa de expulsiones en España por lo que recorro a la siguiente tabla estadística que muestra una visión cuantitativa de la evolución de las órdenes de expulsión así como de su ejecución, comprendida desde 2008 a 2017. Un dato curioso es que precisamente durante los años de la crisis económica española (2008 a 2014), en momentos de desempleo masivo, recortes en recursos sociales, etc, el número de órdenes de expulsión aumenta.



Evolución de la expulsión de extranjeros de España (Fuente: Eurostat). PÚBLICO. Disponible en: [España expulsó en los últimos diez años a 189.540 personas y quiso echar a otras 373.175 | Público \(publico.es\)](https://publico.es/actualidad/2018/01/24/espaa-expuls-los-ultimos-diez-aos-a-189540-personas-y-quiso-echar-a-otras-373175/)

3.2 Proceso de expulsión establecido por la LOEx

El art. 54 LOEx contempla como **infracciones muy graves**¹³ los actos de participación del extranjero en actividades contrarias a la seguridad interior del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países, así como la implicación de la persona extranjera en acciones contrarias al orden público previstas como faltas muy graves en la LO 1/1992, de 21

¹³Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Art. 54. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. A esta misma ley debe entenderse hecha la referencia del contenido de actividades contrarias a la seguridad interior del Estado que no se mencionan en el apartado a) del art. 54. 1 LOEx. Los apartados b), c) y d) tienen en común que las infracciones muy graves allí previstas pueden ser cometidas indistintamente por extranjeros o por españoles, conductas relacionadas con el trato indebido a los extranjeros, sea induciendo, promoviendo o favoreciendo la inmigración clandestina siempre que el hecho no constituya delito. Del mismo modo, se prevén los comportamientos de discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos, siempre también con el mismo inciso de que el hecho no constituya delito¹⁴. Y por último, la reincidencia de infracciones leves da origen a una grave.

Lo visto del artículo anterior es crucial poner en relación con la consecuencia prevista en el art. 57.1 LOEx que aborda, para infracciones muy graves del art. 54.1 LOEx apartado a), b), c), d), f) y del art. 53.1, previa tramitación del expediente administrativo correspondiente en cada supuesto, la medida de expulsión del territorio “fundada” en razones de autoprotección para casos en los que el infractor sea una persona extranjera, en cambio, cuando esa misma infracción resulte ser cometida por un nacional español, en lugar de la expulsión, se aplica la sanción de multa¹⁵. Tras la reforma dada por la Ley Orgánica 8/2000, la expulsión es también aplicable en casos de encontrarse irregularmente en territorio español por carecer de autorización legal de estancia o por no haber solicitado su prórroga, así como por tener la residencia caducada por un período superior a tres meses sin que el interesado haya tramitado su renovación, lo dicho se sustenta en lo recogido en el art. 53.1.a) LOEx. Enfocando desde otra perspectiva, el encaje con el **principio de proporcionalidad** queda ampliamente dificultado porque, a diferencia de los españoles a quienes se les aplica la multa, la expulsión del territorio nacional prevista para los extranjeros es una sanción incomparable con la estipulada para los españoles, puesto que es una medida que por su naturaleza no admite graduaciones. Sin embargo, se encuentra una pequeña regulación en el art. 58.1 LOEx que contempla la prohibición de entrada en territorio español “*por un periodo **mínimo** de tres años y **máximo** de diez años*”¹⁶.

¹⁴Ibid

¹⁵Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2000). Art. 57. BOE, núm. 10, de 12/01/2000. Recuperable desde:

<https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/>

¹⁶Ibid. Art. 58.

Ahora bien, según el art. 63.1 LOEx, en casos en los que el extranjero suponga una amenaza o riesgo para el orden público, una vez iniciado el **expediente sancionador** se procede a la evaluación de la expulsión vía **tramitación preferente**¹⁷, que implica, como bien se dice su propio nombre, darle preferencia sobre otros procedimientos legales que se encuentren en proceso en ese momento así como simplificar sus plazos para agilizar el trámite, de manera que, se da traslado al individuo del acuerdo de iniciación por escrito alegando el art. 54.1.a), motivos de orden público o seguridad nacional, con la insuficiencia en la argumentación y prueba, se dan **cuarenta y ocho (48)**¹⁸ horas al supuesto infractor para que alegue lo que considere oportuno, advirtiéndole de las consecuencias de hacerlo así, como si haciéndolo así conseguiría algo. En consecuencia, si el interesado, o su representante, no efectúan alegaciones y tampoco aportan pruebas sobre el escaso e impreciso contenido del informe, o estas no son admitidas por el instructor, por improcedentes o innecesarias, acto seguido, el instructor sin cambiar ni una coma de la calificación de los hechos alegados por la policía o el CNI, convierte al acuerdo de iniciación del expediente en **propuesta de resolución**¹⁹ con remisión al órgano administrativo competente para resolver. Así, sin más, se termina la fase de instrucción del procedimiento sancionador. Evidentemente, es significativo el sometimiento por parte de la resolución al contenido de la propuesta de resolución y al hecho esencial que se considera sancionable que, en ningún caso, pueden ser modificados para atenuar.

Y claro, como dicho anteriormente, al haber una imprecisión e insuficiencia en las alegaciones efectuadas por la autoridad que no dejan tener conocimiento completo del hecho o evento por el cual incoan este expediente contra el sujeto, dificulta al extranjero reunir y aportar la prueba pertinente para desmentir hechos que le son atribuidos. Si en el informe aportado por la policía o el CNI hubiera algún tipo de concreción acerca de las características del hecho, es decir, información sobre el qué, cuándo, cómo, dónde, ante quién/es, contenido del discurso o del acto tachado como radical, etc. Bastaría al individuo para reunir pruebas como testigos presentes en el lugar y momento o grabaciones de sus discursos, entre otros, que le posibiliten el ejercicio de su debida defensa. Ciertamente es que aunque se concrete lo más mínimo el contenido del informe, el presunto infractor seguiría sin poder defenderse

¹⁷Ibid. Art. 63.1.

¹⁸Ibid. Art. 63.4.

¹⁹Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2000). Art. 63.5. BOE, núm. 10, de 12/01/2000. Recuperable desde: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/>

adecuadamente, puesto que gran parte de los expedientes de expulsión son iniciados los viernes por la tarde, de manera que, en el cómputo de cuarenta y ocho (48) se cuentan tanto los **sábados** como los **domingos**. Claro está que la inclusión de los fines de semana en el cálculo de las horas limita el acceso a recursos y documentación necesaria que el extranjero podría haber recopilado si las entidades e instituciones se encontrarán abiertas. Indiscutiblemente, genera un desequilibrio en la oportunidad equitativa de aportación de prueba, esto es indefensión sobre indefensión, la primera por no tener conocimiento de lo que se le atribuye y segunda por no encontrarse en posibilidades diversas de reunir evidencias. Por esta razón, cuando el extranjero no ha podido disponer de pruebas por no llegar a comprender el hecho que se le imputa o simplemente las evidencias aportadas no son admitidas, porque muchos son los casos en los que la resolución es dictada antes de que se agote el plazo de cuarenta y ocho, esperando simplemente a que la defensa de la persona instruida alegue o aporte algo que se inadmite o se deje sin efecto bajo la famosa frase “**las pruebas aportadas no desvirtúan los hechos atribuidos**”, sin dar a su contenido ni ojeada. Se convierte, de esta forma, la propuesta de resolución en resolución administrativa sancionadora **ejecutable**. La ejecución de la resolución de expulsión es **inmediata**²⁰ (*express*), en el tiempo más breve posible.

Es vital saber, que todo esto se lleva a cabo sin intervención judicial alguna, puesto que el juez sólo interviene cuando la resolución administrativa que decreta la expulsión es **firme**, por lo que no puede ni confirmar ni revocar la orden de expulsión, pero por riesgo de incomparecencia del infractor o que su conducta posterior pueda presentar dificultades para la expulsión, el instructor puede solicitar al juez de instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un **centro de internamiento de extranjeros**²¹, en tanto se realiza la tramitación de dicho expediente. Esto es así porque, la LOEx otorga a la Administración el poder de adoptar cualquier medida cautelar, por ejemplo, la presentación periódica ante las autoridades, residencia obligatoria en determinado lugar que el juez estime adecuada y suficiente con arreglo a las particularidades específicas de cada caso. Sin embargo, en medidas de expulsión adoptadas para salvaguardar el orden público o la seguridad nacional, a pesar de los pocos días que se tarda en expulsar al extranjero, casi siempre, se acude al

²⁰Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Art. 63.7. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

²¹Ministerio del Interior. Centro de internamiento de extranjeros. Disponible en: [Ministerio del Interior | Centro de internamiento de extranjeros](#)

internamiento preventivo que se mantiene durante el tiempo imprescindible en espera al día de la ejecución de la orden de expulsión.

El costo de realización de dicha medida está, en principio, a cargo del expulsado si es que tuviera medios económicos suficientes, de no ser así, se contacta con el representante diplomático o consular del país cuya nacionalidad tenga la persona que deba ser expulsada para discutir el presupuesto de la expulsión. No obstante, el extranjero no pierde su derecho a la asistencia letrada y al intérprete si es que no comprendiera el idioma español y, en casos de carencia de recursos económicos, se le proporcionan los servicios de estos profesionales de forma gratuita.

Visto el proceso, es indispensable darse cuenta, que la inconcreción de los hechos que presentan los informes de las autoridades transforma a la **presunción de veracidad “*iuris tantum*”** de la que gozan por imperativo legal, en presunción de “*iure et de iure*”, no admitiendo prueba en contrario por no dejar saber lo que se necesita para refutar, cuando en realidad si se dejará conocer mínimamente el hecho esencial por el que se le expulsa, éste podría aportar evidencias que probaran su inocencia. Además de ello, el carácter **inmediato** de la expulsión extranjero del territorio español vulnera su derecho al **recurso efectivo** estipulado tanto en textos nacionales como la Constitución Española como en convenios internacionales en los que España es parte, porque cuando el recurso llega a tener entrada en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, el extranjero lleva días expulsado de España.

3.2 Principios fundamentales y requisitos esenciales en el acto administrativo

En este punto cabe recalcar que lo cierto es que el legislador interno a la hora de elaborar su normativa en el campo de extranjería no está sometido, de entrada, a ninguna matización por parte del derecho internacional, sin embargo, no podemos obviar el peso que tienen los textos legales de ese ordenamiento jurídico, sean bilaterales o multilaterales, debido a que la libertad del Estado no es absoluta y se ve limitada por lo que es la cooperación internacional que obliga de alguna manera al legislador²², a la hora de precisar el contenido de la norma de

²²Monereo Pérez, J. L., et al. (2016). Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011). Editorial Comares. Pág. 902.

extranjería en su territorio nacional, a tener presente los compromisos creados con otros estados que surgen como un bloque a la libertad de la soberanía legislativa de cada Estado, persiguiendo en todo momento la concesión de un trato digno que no menoscabe los derechos fundamentales de la persona inmigrante. Por lo que, con base a los principios rectores de las normas internacionales, el legislador obliga al Estado a conceder un cierto trato a los extranjeros que se hallan en su territorio respecto a su persona, sus bienes, sus actos y relaciones jurídicas.

Por otro lado, la STC 14/1998, de 22 de enero²³, entendió que la Administración bajo ningún precepto puede actuar enteramente de forma discrecional, sino que en todas sus pronunciaciones tiene que motivar su decisión, así como a la hora de graduar la sanción de acuerdo a los criterios para la graduación de las sanciones recogidas en la propia ley de la que se trate. Tiene que dar a conocer las razones que le llevan a apreciar tal graduación, todo con el propósito de que la Administración se ciñe al contenido de la ley. En relación a la orden de expulsión que está sometida a la LPACAP²⁴, establece que las resoluciones provenientes de la AAPP deben ser, en todo caso, **motivadas** y **notificadas** con antelación suficiente a los interesados y deben contener una serie de elementos imprescindibles para su completa eficacia que son:

- Objeto de la resolución
- Hechos y Fundamentos Jurídicos que la sustentan
- Fallo

Así como informar a las partes de los recursos que se puedan interponer contra ella y, en este caso, al ser la expulsión medida de carácter gravoso es de vital importancia que la Administración pruebe la vinculación de la resolución con **vulneración directa** de alguno de los derechos fundamentales determinando las razones de proporcionalidad que impulsan la imposición de dicha sanción, el grado de subjetividad, el daño o riesgo derivado de la infracción cometida por el extranjero afectado²⁵. Para respaldar esta afirmación cabe

²³STC 14/1998. 22 de enero de 1998 (España). Disponible en:

https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_014_1998.pdf

²⁴Jefatura del Estado. (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Art.21. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

²⁵Monereo Pérez, J. L., et al. (2016).Citado más arriba. Pág. 906.

mencionar la STS de 10 de marzo de 1987²⁶ como la STS de 10 de abril de 1987²⁷ y, también la STSJ de Palma de Mallorca de 7 de mayo de 1991²⁸, que consideraron nulas las órdenes de expulsión por no contener la resolución los elementos motivacionales requeridos y por reproducir únicamente la literalidad del texto legal de la LOEx de 1985.

Con el objetivo de salvaguardar la seguridad jurídica y que el ejercicio de la AAPP se realice de manera justa, equitativa y esté dentro de los límites legalmente previstos, diversos son los principios rectores que rigen la potestad de esta institución sancionadora, entre otros, el principio de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción, *non bis in idem* que exige una triple identidad de sujeto, causa y fundamento.

El **principio de legalidad** impone el sometimiento de la Administración a la ley y al ordenamiento en su conjunto, en cuyo ámbito ésta puede desenvolverse legítimamente²⁹, fuera de las atribuidas legalmente no existen potestades administrativas de índole alguna. Esto es crucial para garantizar el derecho de defensa del individuo contra el que se instruye el proceso de conformidad con el art. 24 CE que establece el **derecho a la tutela judicial efectiva** de todas las personas sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión³⁰, porque si la administración estuviera facultada para actuar fuera de la normativa preexistente, podría existir el riesgo de que los ciudadanos se encontrarán con trabas en su camino para defenderse ante acciones injustas o arbitrarias.

Con la misma fuerza opera en este sector y con carácter principal en este trabajo la **presunción de inocencia** de la persona acusada que, como principio fundamental, garantiza que ningún sujeto sea tratado como culpable sin una investigación y un proceso judicial ante el juez en el que se demuestre su culpabilidad. Esto se manifiesta en las sentencias del

²⁶RAJ [Revista de Administración Judicial], 1987, nº. 1523, citado en Monereo Pérez, J. L., et al. (2016). Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011). Editorial Comares. Pág. 906.

²⁷Ibid RAJ [Revista de Administración Judicial], 1987, nº 2934.

²⁸Ibid RGD, enero-febrero, 1992, pp.885, 886.

²⁹Real Academia Española. (s. f.). Definición de legalidad. En Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperable desde: <https://dpej.rae.es/lema/legalidad-de-la-administraci%C3%B3n>

³⁰Cortes Generales. (1978). Constitución Española. Art. 24.1. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/>

Tribunal Constitucional 129³¹ y 131/2003³², de 30 de junio, donde el Tribunal reconoce el sometimiento del ejercicio del *ius puniendi* a las reglas del art. 24.2 de nuestra Constitución Española en el que, sin duda alguna, se establece la presunción de inocencia del supuesto infractor y un procedimiento contradictorio en el que cada una de las partes pueda defender su posición ante el Tribunal mediante argumentos y práctica en debida forma de las pruebas aportadas, algo que se evade en la práctica. Pero, en casos en los que se llega a practicar, se dificulta para el infractor el provecho de la oportunidad por motivos anteriormente explicados, la simplificación del proceso, la disminución del plazo de alegaciones y vaguedad en los motivos de acusación.

4. REQUISITOS PARA VALIDAR EL INFORME POLICIAL DE EXPULSIÓN

A mi juicio considero que para comprender estas expulsiones realizadas es vital examinar el contenido del informe que contempla la medida de expulsión del extranjero para poder evaluar si se ha respetado la presunción de inocencia del individuo objeto de expulsión, o simplemente se ha visto desvirtuada por la mera presunción de veracidad otorgada a lo proveniente de las autoridades públicas habilitadas para ello. Esto conlleva observar si se han garantizado todas las exigencias legales de contenido mínimo y las salvaguardas procesales durante el procedimiento de expulsión. Aun cuando, la jurisprudencia pertinente a estas circunstancias de expulsión por amenaza grave a la seguridad del Estado, no requiere, en absoluto, que las autoridades policiales divulguen o releven los datos o las fuentes delicadas de recabación de su información, lo cual es lógico que se mantenga en reserva. No obstante, por otra parte, para dotar al informe de fiabilidad sí que espera un nivel mínimo de especificidad en las atribuciones de actividades contrarias al orden público (veracidad contemplada en el art. 77.5 LPACAP). A continuación, presento un par de sentencias que respaldan mi postura.

La Sentencia del Tribunal Constitucional nº. 31/2014, de 24 de febrero³³, en su Fundamento Jurídico nº.6 establece *“esta inactividad probatoria de la Administración no resulta justificada por la aducida clasificación como secretos de los informes de valoración del*

³¹Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia Constitucional STC 129/2003. Recurso de amparo 3081-2000. Recuperable desde: <https://vlex.es/vid/185523>

³²Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia Constitucional STC 131/2003. Recurso de amparo 4800-2000. Recuperable desde: [Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 131/2003 \(tribunalconstitucional.es\)](https://www.tribunalconstitucional.es/Sistema/HJ-Resolución:SENTENCIA_131/2003)

³³Tribunal Constitucional. (2014). Sala Segunda. Sentencia 31/2014, de 24 de febrero. Recuperable desde: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3241

desempeño de la recurrente, puesto que ello no puede suponer un espacio de inmunidad al control jurisdiccional; en este sentido, la STEDH de 15 de noviembre de 1996, caso Chahal c. Reino Unido, afirma que, "el Tribunal reconoce que el uso de información de carácter confidencial puede ser inevitable cuando se halla en juego la seguridad nacional. Pero eso no implica que las autoridades nacionales hayan de quedar libres de controles efectivos por parte de los tribunales nacionales, siempre que afirmen estar ante un problema de seguridad nacional o de terrorismo" (párrafo 131).

...Parece lógico deducir que la Administración, preservando la información material cubierta por la legislación de secretos oficiales, podía haber concretado motivadamente una suficiente explicación que permitiera conocer aquellos hechos o aspectos negativos...Y en todo caso, fueran susceptibles del necesario control judicial, todo ello con las debidas cautelas para no infringir el carácter secreto de los documentos y la necesaria preservación de la seguridad nacional."

En concordancia a lo anterior, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª, en Sentencia de 15 de septiembre de 2021³⁴, estableció lo siguiente *"en relación con esta motivación, la jurisprudencia es constante en sostener que no se exige que se proporcionen «detalles exhaustivos», sino de ofrecer «un mínimo de datos sobre las razones determinantes», pues así se permite al interesado articular su defensa y a la Sala conocer las razones de la decisión..."*.

En simples palabras, de la citación literal de la jurisprudencia indicada, se puede extraer listado de un mínimo indispensable que cada informe policial debe acoger en su contenido para que los tribunales tengan facilidad a la hora pronunciarse sobre el radicalismo o no del infractor.

- 1. Identificación del individuo:** Nombre completo, nacionalidad, DNI, NIE o pasaporte.
- 2. Motivos de expulsión:** Detallar claramente en la denuncia las razones que les llevan a decretar la medida drástica de expulsión del extranjero, enfatizar en este elemento que, según la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sección 4ª, nº. 2644/2016, de 15 de diciembre (recurso nº. 659/2015), *"los hechos constados por el Inspector de*

³⁴Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª. Sentencia de 15 de septiembre de 2021. Recurso 58/2021. Disponible en: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-an-sala-contencioso-sec-5-rec-58-2021-15-09-2021-48379876>

*Trabajo y Seguridad Social gozan de presunción de certeza o veracidad. Respecto de esa presunción...En principio, debe reconocerse al funcionario público actuante, quedando limitada a solo los hechos que por su **objetividad** hubiera percibido directamente... Sin que se reconozca la inicial infalibilidad o veracidad a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas³⁵''.* Por ello, son dignos de gozar de ese valor probatorio solamente los hechos que hayan sido comprobados directamente por el agente de la autoridad, dejando fuera del alcance de veracidad automática las opiniones que los inspectores que no hayan presenciado los hechos (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1980). La objetividad es lo dota al informe de la **cualidad de veraz**³⁶ que dice o profesa la verdad, además, es igual de necesario que en el momento de presenciar los hechos delictivos, el agente esté en ejercicio de sus funciones de inspección o vigilancia en el sector para el que esté habilitado.

3. **Hechos y antecedentes jurídicos:** Preciso contener en este apartado de requisitos, la norma legal que se considera vulnerada con pronunciamientos jurisprudenciales.
4. **Valoración del riesgo:** Para que posteriormente se pueda graduar la sanción, no se podría optar por otra medida pero sí ajustar en lo posible la duración temporal de la expulsión, siempre dentro de la horquilla de mínimo tres años y máximo diez³⁷.
5. **Pruebas y evidencias:** Hasta a día de hoy, en la sede judicial se deja pasar por alto el requisito de aportar pruebas contundentes que, en su caso, son sustituidas por evidencias vagas y ambiguas que no desvirtúan la presunción de inocencia del supuesto infractor por ser estas de carácter genérico y de respaldo a diversas acusaciones cortas que en sí y por separadas no tendrían sentido alguno, y tampoco supondrían riesgo para la seguridad y el orden público, pero para conseguir el efecto contrario, son presentadas en un pack de acusación para que lo insignificante constituya una amenaza artificial.
6. **Notificación:** El informe debe probar la labor de comunicar fehacientemente al sujeto la apertura del procedimiento administrativo contra el abierto, sin esta práctica, los plazos no empiezan a computarse.

³⁵Tribunal Supremo, sala tercera, (Contencioso Administrativo). (15 de diciembre de 2016). Sentencia No. 2644/2016. Recuperable desde: [STS 2644/2016. 15 de Diciembre de 2016 - Jurisprudencia - VLEX 657239353](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2016-15444)

³⁶López Fernández, A. (2023). La función policial en el procedimiento administrativo sancionador. Especial referencia al ámbito local. Revista digital CEMCI. Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-58/pdf/trabajos-de-evaluacion-4-la-funcion-policial-en-el-procedimiento-administrativo-sancionador-especial-referencia-al-ambito-local.pdf>

³⁷Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Art. 58. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

- 7. Consecuencias de la expulsión:** Es requerido que se le informe al futuro expulsado de todas las restricciones de derechos que conlleva la expulsión, el tiempo de vigencia, los recursos que contra ella se pueden interponer, el órgano al que se debe dirigir y el plazo para ello. Por último, y no menos importante, su inclusión o no en la lista de personas no admisibles prevista en el convenio de aplicación del **Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1990**³⁸, países partes, entre otros, Alemania, Francia, Portugal, Italia, Austria, Bélgica, Islandia, Noruega, que elaboraron este acuerdo para la supresión de controles en las fronteras interiores y circulación de personas³⁹.

Estos elementos, críticos para garantizar la seguridad jurídica de toda persona que deposita su confianza en el ordenamiento jurídico que, por ende, este debe ofrecerle transparencia, legalidad y justicia en cada etapa, evitando indefensión a toda costa.

En cuanto a formalidad, las declaraciones relativas a las acusaciones deben formalizarse en **documento público**.

5. MANIFESTACIONES CONCRETAS DE EXPULSIONES SEGÚN LA LOEX QUE HAN TENIDO LUGAR EN LA PRÁCTICA: BALANCE ENTRE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Llegados a este punto, sabido el procedimiento de expulsión y su forma con las limitaciones que presenta, me dispongo a analizar casos de la práctica jurídica en los que innumerables extranjeros han sido expulsados de España por su presunta radicalización. Sin embargo, debo aclarar que mi papel de tercera persona que no presenta un interés legítimo en el proceso de las expulsiones que a continuación trataré, hace que mi acceso a la documentación de los casos se vea limitado. No obstante, mi derecho a la información de los eventos actuales, como cualquier ciudadano, se ha ejercido confiando en la cobertura informativa proporcionada por los medios de comunicación ampliamente reconocidos por su integridad y precisión en la emisión de noticias ganando gran renombre en España, tales como por

³⁸Ministerio del Interior. Acuerdo de Schengen. Recuperable desde: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/extranjeria/acuerdo-de-schengen/>

³⁹Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Disposición adicional séptima. Accesible desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

ejemplo EL CORREO⁴⁰, caracterizado por su profundo compromiso con la objetividad y pluralidad informativa. LA VANGUARDIA⁴¹, diario matinal de información general destacado por su línea editorial de carácter centrista y moderada. EL INDEPENDIENTE⁴², defino por ser de corte liberal y nacionalista, esforzándose en presentar noticias de manera imparcial y basadas en hechos objetivos. VOZPÓPULI⁴³, un medio autónomo y liberal en nuestro país fundado por un periodista histórico con más de 40 años de experiencia en comunicación, Jesús Cacho. Y por último, EL PERIÓDICO⁴⁴, presenta en sus reportes un enfoque analítico y capacidad para contextualizar los sucesos tanto nacionales como internacionales, ofreciendo unos datos completos de los acontecimientos a nivel global. Desde mi punto de vista, donde la transparencia del procedimiento y el acceso a la información son restringidos, las publicaciones de estos periódicos de reputación consolidada y su compromiso con los valores éticos y morales del periodismo y de la sociedad, a tela de juicio de la ciudadanía pasan a ser fuentes fiables para comprender los sucesos de la actualidad⁴⁵ que, de manera directa o indirecta, dejan huella y afectan a la comunidad en su conjunto.

Centrándome en las medidas de expulsiones, en primer lugar, tenemos el caso del imam Alaa Mohamed Said, publicado el jueves, 19 de abril de 2018, a las 14:10 horas, en el periódico EL CORREO. Resulta que el Ministerio del Interior basándose en las conclusiones recabadas de la actuación del CNI, Guardia Civil y la Policía Nacional acerca de las actividades de Mohamed Said, de procedencia y nacionalidad egipcia, que llevaba tiempo ejerciendo sus funciones en las mezquitas de Logroño, ordena su expulsión por considerar sus actos vinculados a la apología del islam en su vertiente más radical, además de su supuesta conexión con la cofradía de los Hermanos Musulmanes, un grupo fundamentalista que inculcaba valores del Qur'an y la Sunnah con la finalidad de establecer califatos islámicos

⁴⁰El Correo español. Ejemplares. Calendario. Colección. Periódicos || Carlismo.Prensa Histórica 1893: Disponible en: <https://hemerotecadigital.bne.es/hd/es/card?sid=29450113>

⁴¹La personalidad del periódico | Análisis de la prensa. Recuperable desde: <https://blogs.ua.es/metodolo2/la-personalidad-del-periodico/>

⁴²APM. (2016, 22 de septiembre). Nace el nuevo periódico digital El Independiente. Disponible en: <https://www.apmadrid.es/nace-el-nuevo-periodico-digital-el-independiente-dirigido-por-casimiro-garcia-abadillo/>

⁴³Lopezosa, C., Iglesias-García, M., González-Díaz, C., & Codina, L. (2020). Análisis comparativo de diarios nativos digitales. Revista Española de Documentación Científica, 43. Pág 10 y 11.

⁴⁴El Periódico de Catalunya (Diario. Ed. en castellano. Ed. impresa). Disponible en: <https://hemerotecadigital.bne.es/hd/es/card?sid=10170527>

⁴⁵Ruiz, L. J. (19 de abril de 2018). Interior expulsa a un imán de Logroño que hacía apología del islam radical. El Correo. Recuperable desde: <https://www.elcorreo.com/politica/interior-expulsa-iman-radical-logronyo-20180419140604-ntre.html>

unificados. Pero en 2013, este grupo fue ilegalizado por las autoridades egipcias⁴⁶. A pesar de que, los agentes de la autoridad en España aceptaron no haber encontrado vinculación **directa** de imam Mohamed Said con el proselitismo terrorista, su expulsión se decretó con carácter de **medida preventiva** por considerar su presencia potencial amenaza para la seguridad nacional.

Antes de continuar con otros casos similares decir que, dejando de lado el informe que contenía las alegaciones así como las sospechas de las autoridades públicas, en la noticia no se ha hecho mención alguna a pruebas concretas que sostengan los argumentos reproducidos ni se ha proporcionado evidencia específica que demuestre la participación del imam en tales actividades. Por lo que es evidente que la expulsión se ha fundamentado única y exclusivamente en la duda de ser Alaa Mohamed Said amenaza para la seguridad del Estado, sin respaldar esta medida en indicios sólidos.

Similar trayectoria presenta el caso publicado en el periódico EL CORREO el viernes, 4 de enero de 2019 y actualizado el 5 de enero de 2019 a las 10:11 horas, que explica el panorama de un imam marroquí de 42 años residente en la localidad de San Agustín, El Ejido (Almería)⁴⁷, que fue expulsado a Marruecos por los datos recabados de las fuentes de la lucha antiterrorista que veían que los actos del imam adoptaban un perfil cada vez más radical y severo en la interpretación del libro islámico (Qur'an). Asimismo, se le acusó de propagar un discurso salafista en el que mostraba su menosprecio a Occidente y en concreto a los españoles. Debido a estas alegaciones se ejecutó la expulsión del imam para **prevenir** la inserción de mensajes radicales en la mente de los ciudadanos musulmanes habitados en España.

Una vez más, nos encontramos en el mismo contexto sin novedades, es decir, en el supuesto de un imam cuyo nombre ni siquiera se menciona y, la información proporcionada por las autoridades carece de detalles específicos que respalden las acusaciones contra él vertidas. Se hace una remisión general a las fuentes de la lucha antiterrorista para justificar el supuesto perfil radical del infractor sin tener indicios concretos que prueben su trayectoria hacia esa vertiente radical que alegan. Menos aún, en el informe se especifica el contenido o contexto

⁴⁶National Geographic. (22 de febrero de 2023). Análisis de la organización de los Hermanos Musulmanes. Recuperable desde:

<https://www.nationalgeographic.es/historia/2011/05/analisis-de-la-organizacion-de-los-hermanos-musulmanes>

⁴⁷Efe. (2019, 4 de enero). Expulsado de España un imán por radicalizar fieles en El Ejido. El Correo.

Recuperable desde:

<https://www.elcorreo.com/politica/expulsado-iman-higadismo-elejido-20190104222025-ntre.html>

de sus discursos “radicales”, por ejemplo la fecha, el lugar, la hora así como la audiencia presente a la que se dirigía el discurso “salafista”. La ausencia de la información de la conducta atribuida al imam, genera serias dudas acerca de la veracidad de las acusaciones y la validez de la medida severa de su expulsión del país. Además de eso, ¿quién dicta las pautas para considerar un discurso como radical o salafista?, ¿no es esto lo que precisamente quiere evitar la jurisprudencia cuando dice que la veracidad no es atribuible a juicios subjetivos de los agentes de la autoridad?

Esta misma línea de expulsiones se refleja en el reporte del periódico EL INDEPENDIENTE⁴⁸, publicado el día 13 de agosto de 2023 a las 12:35 horas, en el que se mencionan múltiples situaciones de diferentes imams expulsados en 2019 por los informes de la Secretaría de Estado de Seguridad, que ejecutó la medida de expulsión de 5 imams por sospechar que estos estaban involucrados en actividades radicales en mezquitas del territorio y dominio español. Sus principios y proclamas se encontraban en conflicto con los valores democráticos de España, convirtiéndose en potencial amenaza para la seguridad nacional. Por lo que, en enero de 2019 se expulsó a un imán de 42 años, acusado de organizar y protagonizar reuniones nocturnas que tenían como objetivo adoctrinar a fieles extremistas, también se le señaló de emitir proclamas salafistas desde la mezquita Assediq en San Agustín, Almería.

En lo que concierne a restantes escenarios de expulsión, en la noticia no se ofrecen detalles concretos ni datos específicos que permitan comprender las circunstancias de otros imams que fueron expulsados bajo la misma atribución de cometer la infracción contenida en el art. 54.1.a) LOEx (actividades contrarias a la seguridad nacional).

Por otro lado, tenemos más casos análogos, uno recuperable de EL DIARIO⁴⁹, del día 19 de noviembre de 2022 de las 12:07 horas, de Mohamed Said Badaoui, un líder reconocido en la comunidad musulmana de Cataluña, que había establecido su residencia en Reus (Tarragona), donde participaba en múltiples actividades sociales que tenían lugar en su municipio. No

⁴⁸El Independiente. (23 de agosto de 2013). Tres imams expulsados de España y casi una treintena vetados en las cárceles en el último año. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/espana/2023/08/13/tres-imanes-expulsados-de-espana-y-casi-una-treintena-vetados-en-las-carceles-en-el-ultimo-ano/>

⁴⁹El Diario.es. (19 de noviembre de 2022). Expulsado de España Mohamed Said Badaoui, líder de la comunidad musulmana acusado de "radicalismo". Recuperable desde: [Expulsado de España Mohamed Said Badaoui, líder de la comunidad musulmana acusado de "radicalismo" \(eldiario.es\)](https://www.eldiario.es/mohamed-said-badaoui-lider-comunidad-musulmana-acusado-radicalismo)

obstante, al cabo de 30 años de su residencia en España, fue expulsado del país debido al informe de la Policía donde lo tachaban de uno de los principales referentes del salafismo más ortodoxo en el territorio español, de ahí que aumentaba el radicalismo y la occidentalofobia en la región de Tarragona. A todo esto, se le sumó también la captación por parte de Badaoui de menores no acompañados de origen marroquí con el objetivo de educarlos con el salafismo en su faceta más extremista mediante la difusión de postulados proyihadistas.

Por ende, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional estimó su expulsión fundamentando su fallo en la resolución dictada el 14 de septiembre de 2022 por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, confirmando el contenido del informe policial emitido para este caso. No obstante, esta decisión de tomar la medida rigurosa de expulsión de Badaui, generó controversia y protestas de diversos sectores políticos catalanes, quienes percibían a Badaui como víctima de represión política y discriminación por motivos religiosos.

Preciso saber que el art. 12 de la Directiva 2003/109, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, prevé, como única condición, la representación de una amenaza real y suficientemente grave a la seguridad nacional por parte de un residente de larga duración, que legitimaría al Estado a tomar la drástica decisión de expulsión⁵⁰. Tal motivo en los supuestos vistos se alega sin llegar a probarlo fehacientemente.

Siguiendo el mismo camino, se encuentran los casos de una docena de imams expulsados de España por su radicalización islamista cuyas expulsiones también fueron objeto de los informes de los servicios de información del CNI, noticia publicada en VOZPÓPULI, el 21 de octubre de 2023 a las 04:45 horas. Entre los expulsados estaba Yassine Lafraiki, marroquí de 33 años que ejercía de imam en Corella (Navarra), su expulsión tuvo lugar en marzo de 2018, por tener Yassine Lafraiki vínculos con una ONG acusada de financiar a Al-Qaeda (organización terrorista, paramilitar y yihadista⁵¹), así como de propagar ideas de establecer

⁵⁰Consejo de la Unión Europea. (2003). Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Disponible desde: [BOE.es - DOUE-L-2004-80112 Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.](https://boe.es/DOUE-L-2004-80112/Directiva_2003/109/CE_del_Consejo_de_25_de_noviembre_de_2003_relativa_al_estatuto_de_los_nacionales_de_terceros_paises_residentes_de_larga_duracion)

⁵¹CNN en Español. (2021, 8 de septiembre). La historia del grupo terrorista al Qaeda en datos. Disponible en: [La historia del grupo terrorista al Qaeda en datos \(cnn.com\)](https://www.cnn.com/espanol/la-historia-del-grupo-terrorista-al-qaeda-en-datos)

un califato regido por la sharía, es decir, por la Ley islámica y no destacando para tal fin la lucha armada como medio para lograrlo. Ahora bien, en mi sincera opinión, creo que Yassine no puede ser considerado responsable por las acciones de una ONG supuestamente vinculada a Al-Qaeda, puesto que no se ha manifestado prueba alguna que evidencie la relación directa de este individuo con tales bandos. Aparte de ello, también sostengo que si existiera una conexión entre esa ONG y el grupo Al-Qaeda, las autoridades tienen los medios suficientes para probarlo fehacientemente.

Sobre la marcha, la noticia hace mención de diversos imams de lugares como Cáceres, Granada, Ceuta y Valencia que tenían en común la causa de expulsión por emitir discursos y sermones de postulados radicales proyihadistas que denigraban los valores democráticos occidentales con la intención de promover en los jóvenes musulmanes residentes en España la aplicación de Sharía por encima de las leyes españolas, inciso, todo ello sin presentación de pruebas teniendo medios más que suficientes para ello.

6. JURISPRUDENCIA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN ÁMBITO DE EXPULSIONES

Ahora bien, tras exponer a groso modo algunos casos que surgieron en el ámbito práctico de las expulsiones administrativas, me gustaría asimismo, analizar varias sentencias que han sentado jurisprudencia en respecto a situaciones de expulsión del territorio nacional. Considero que es crucial entender el razonamiento detrás de la siguiente jurisprudencia para reflexionar si se respetan los derechos fundamentales de los involucrados de forma justa y coherente.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo entendió que, a los efectos de decretar la orden de expulsión en supuestos de esta índole, no basta que el extranjero suponga una amenaza *real y cierta* para el orden de la nación, sino que es igual de necesario que esta sea *actual e inminente*. Para aclarar este concepto jurídico indeterminado, expongo la SAN nº. 2555/2019, de 5 de junio⁵², que confirmó la expulsión de un imam de nacionalidad marroquí de 33 años (caso expuesto previamente), en el que la medida fue acordada tras una denuncia

⁵²Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 5 de junio de 2019 (recurso nº.93/2018). Disponible en: [Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos](#)

del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) a su vez, respaldada por un informe de la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía en el que se alegaba que el imam mantenía una ideología salafista-wahabí y se encontraba vinculado a la ONG denominada “Revival of Islamic Heritage Society” (RIHS), y encausado de instigar prácticas radicales en los jóvenes y niños que asistían a las clases del centro islámico, que la RIHS había financiado en su localidad. En la Sentencia se mencionan los conceptos de *real*, *actual* e *inminente* que suponían las actividades del imam, decretando su expulsión inmediata para prevenir posibles atentados terroristas.

- *Real*⁵³: Amenaza presente y concreta.
- *Actual*⁵⁴: El peligro se percibe en el momento presente.
- *Inminente*⁵⁵: La amenaza está a punto de ocurrir.

Otro de los muchos ejemplos de expulsión *express* es la Sentencia de la Audiencia Nacional n°. 2484/2019, de 6 de junio, que resolvió un recurso contencioso-administrativo dirigido contra la Resolución de 15 de febrero de 2018, del Secretario de Estado de Seguridad, referente a la medida de expulsión de un ciudadano extranjero por un período de diez años. La detención del sujeto se produjo el 30 de enero de 2018 por posesión de armas, municiones y explosivos así como por delitos relacionados con actividades terroristas. Su arresto fue resultado de una investigación realizada por los funcionarios de la Comisaría General de Información, en la misma operación se llegó a la conclusión de que el investigado sostenía una ideología radical salafista y su pertenencia al DAESH. Además, se dijo que el infractor alardeaba de su pertenencia a este grupo, justificaba los actos cometidos por esa organización y mostraba su deseo de participar en la yihad en Siria, en consecuencia, manifestaba su disposición a cometer atentados terroristas en España.

En el fallo, el juez aprecia y reproduce de manera literal los motivos de expulsión contenidos en el informe emitido por la Comisión General de Información “*la naturaleza y la gravedad de los hechos por los que está investigado, en especial por estar sustentados en el carácter radical de sus **convicciones**, demostrarían que existe una clara tendencia del interesado a proseguir esa conducta en el futuro, y que su presencia y conducta personal en España*

⁵³Instituto de Investigaciones Jurídicas. Defensa legítima y cumplimiento del deber en la persecución de la delincuencia. Recuperable desde: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/12.pdf>

⁵⁴Ibid.

⁵⁵Ibid

constituyen una **amenaza real, actual y suficientemente grave** para la seguridad nacional, concurriendo **motivos imperiosos de seguridad pública** para su **expulsión preferente del territorio nacional**, medida proporcionada al legítimo fin de evitar la comisión de atentados terroristas”⁵⁶. Por tanto, se argumentó la presencia de este individuo en España como una amenaza real y grave para la seguridad nacional, sin embargo, su expulsión fue decretada simultáneamente a su detención por delito de terrorismo, sin haberse garantizado previamente el derecho a un proceso legal y equitativo con la oportunidad de presentar pruebas para exculparlo.

Enlazando los motivos con la sentencia presentada, similar ocurrió en la SAN nº. 2875/2019, de 19 de junio⁵⁷, promovida contra la Resolución de 11 de julio de 2017, del Secretario de Estado de Seguridad, que trató la expulsión de un ciudadano de nacionalidad marroquí que fue detenido el 11 de julio de 2017 en el marco de una operación por el mismo delito de terrorismo yihadista, principalmente a través de redes sociales, habiéndose declarado simpatizante del DAESH. Asimismo, se dice que contribuía en la actividad financiera de este grupo. Esta sección, se respaldó en el informe policial estimando una vez más motivos imperiosos de seguridad pública por constituir el sujeto una **amenaza real, actual y suficientemente grave** para el orden nacional y su **clara tendencia a proseguir estas conductas en el futuro**.

En primer lugar, al decretar la expulsión de estos dos imams de manera **coetánea** a su detención, tras tan solo 15 días en el caso de la primera sentencia y 4 meses en el de la segunda, por delito de terrorismo, sin que haya tenido lugar un proceso justo con todas las garantías procesales, tal omisión, afecta negativamente al derecho a una defensa apropiada. Lo cual, genera ciertas dudas acerca de la imparcialidad del fallo de la sentencia y una evidente vulneración de la presunción de inocencia que no se llegó ni a plantear, porque los expulsados fueron considerado directamente culpables porque sí, por si fuera poco, antes de que el recurso interpuesto tuviese entrada en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la expulsión de los imams había tenido lugar, no se espero a que los imams tuvieran la oportunidad de escuchar el fallo del recurso al que tienen derecho por tutela judicial efectiva en todas sus dimensiones.

⁵⁶Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 5 de junio de 2019 (recurso nº. 85/2018). Recuperable desde: [SAN 2484/2019 - ECLI:ES:AN:2019:2484 - Poder Judicial](#)

⁵⁷Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 19 de junio de 2019 (recurso nº. 81/2018). Disponible en: [SAN 2875/2019 - ECLI:ES:AN:2019:2875 - Poder Judicial](#)

Tras esto, presento la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Quinta, de 3 de mayo de 2019 (Recurso n.º 886/2017)⁵⁸, que avala la orden de expulsión de un residente extranjero de confesión musulmana, que a mi juicio expone una serie de inquietudes sobre la justicia del proceso. Resulta que el ciudadano expulsado, poco antes de su expulsión del territorio, había sido protagonista de varios incidentes que incluían desde comportamientos de carácter agresivo y violento hasta agresiones físicas en lugares públicos. No obstante, es importante saber que en el momento de la comisión de estos incidentes, el sujeto se encontraba bajo tratamiento psiquiátrico debido a un brote psicótico por delirios místicos y religiosos. En cambio, en el contenido del informe policial citado en la sentencia se cataloga al ciudadano en cuestión de *“muy fanatizado y potencialmente peligroso para la seguridad y orden público”*⁵⁹, sin tener en cuenta el estado de salud mental del individuo.

En definitiva, en la sentencia se puede percibir una interpretación superficial de los hechos, que deja de lado y sin consideración las circunstancias atenuantes, como el estado psicológico del infractor, lo cual guiaría a otro tipo de medidas de seguridad y no necesariamente a su expulsión. Debido a que, cuando por el estado mental del sujeto, la infracción cometida no le sea plenamente imputable, el juez o el tribunal impondrá la medida de seguridad que estime adecuada en proporción a la peligrosidad del sujeto. Esto es, lo que debió ser valorado por el tribunal en esta instancia, sin embargo, no se realizó.

Al margen de esto, lo que ocurrió en el supuesto juzgado por la Sentencia de la Audiencia Nacional n.º. 3755/2021, de 15 de septiembre⁶⁰, contra la Resolución del Secretario de Estado de Seguridad, de 18 de noviembre de 2019, que adoptó la orden de expulsión de un ciudadano extranjero proveniente de Marruecos, es realmente chocante. Resulta que este individuo ya estaba interno en un centro penitenciario por sufrir acusaciones sumamente graves, incluyendo desde asumir el liderazgo de radicalización dentro de la cárcel hasta de haber agredido a otros internos por motivos de su orientación sexual así como, por la tenencia de material y documentos que evidenciaban su afinidad con organizaciones terroristas. Ni

⁵⁸Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 3 de mayo de 2019 (recurso n.º. 886/2017). Recuperable de: [Consejo General del Poder Judicial: Buscador de contenidos](#)

⁵⁹Ibid página 3.

⁶⁰Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, n.º. 3755/2021.Madrid, España.

siquiera se le dió la oportunidad de ejercer su defensa adecuada para rebatir las cargas vertidas contra él, porque el juzgador, convencido por su profunda percepción del futuro incierto, pensó que el investigado iba a proseguir con su conducta radicalizadora. Por ende, consideró que era pertinente adoptar la orden de expulsión del sujeto al amparo del art. 54.1 a) LOEx. Por tanto, como la orden ya estaba tomada, **inadmitió** a trámite el recurso presentado por la representación procesal del individuo, negándole su derecho a ser escuchado. Aquí, una vez más y, por costumbre, se vulnera de manera descarada el **derecho a la tutela judicial** efectiva consagrado en el art. 24 CE y el derecho a **interponer un recurso efectivo**.

Agregando a lo anterior, la Sentencia de la Audiencia Nacional nº. 1774/2021⁶¹, de 28 de abril, promovida contra la Resolución de 12 de diciembre de 2019, dictada por la Secretaría de Estado de Seguridad también trata el supuesto de expulsión de un extranjero bajo la misma modalidad delictiva, es decir, por un delito de terrorismo (riesgo para la seguridad nacionalidad art. 54.1.a) LOEx), que a pesar de haber sido declarado inocente por falta de prueba de su participación en tales actividades, el juez por su milagrosa percepción de riesgo del futuro incierto, fue iluminado con que el individuo podría continuar con su conducta radical. Por tal convicción, consideró que era procedente la expulsión del infractor del territorio español.

Sin lugar a dudas, si empezamos a tomar decisiones de expulsión de personas extranjeras por su potestad de obrar por reflexión y elección, es decir, por disponer de libre albedrío que no necesariamente constituye una amenaza tangible para la seguridad y orden público, estaríamos vulnerando principios básicos de la convivencia pacífica y la cohesión social, y afectaría a la economía del país, porque en este sentido, se tendrían que practicar la medida de expulsión respecto a todos los inmigrantes residentes en España que, según los datos del INE (Instituto Nacional de Estadística) del 1 de octubre de 2023, eran un total de **6.373.463**⁶² personas extranjeras en toda España. Ante esto, es imperativo incidir en las políticas de integración y diálogo con las comunidades presentes en España que apuestan por la paz y la no violencia⁶³.

⁶¹Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, nº 1774/2021.Madrid, España. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp#>

⁶²Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). Estadística Continua de Población (ECP) a 1 de octubre de 2023. Recuperable desde: [Microsoft Word - NP ECP octubre 2023 vF.docx \(ine.es\)](#)

⁶³Pérez Ventura, Ó. (2013, 9 de enero). Takfir wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista. Documento de Opinión 03/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. PDF.

Indubitavelmente, es importante recordar que España es un **Estado Social y Democrático de Derecho**⁶⁴ que, en su esencia, garantiza la imparcialidad en hacer justicia y en justificar debidamente todas y cada una de sus decisiones, basadas en evidencias concretas y contundentes, no en las convicciones o suposiciones. En este caso, yo me planteo las siguientes cuestiones: ¿a qué lado se inclina la balanza de la justicia cuando entran en juego la seguridad nacional y los derechos individuales?, ¿quién define lo que es ser radical?, ¿qué hechos podrían acogerse bajo la sombra actos radicales? Al ser un concepto vago y oscuro, nadie puede crear una definición de radicalismo que sea aceptada por toda la sociedad, es algo que radica en la subjetividad de cada uno de nosotros, lo que supone ser radical para uno, a lo mejor no lo es para el otro, a no ser que estemos ante un discurso que emplee un vocabulario que, en la percepción común de los seres humanos, se perciba como incitación a la violencia o al odio.

Según lo percibido en los supuestos de expulsión analizados, el concepto de radicalismo representa actos que empleen, apoyen y adoctrinen activamente el uso de la violencia para alcanzar objetivos terroristas⁶⁵.

7. CONCLUSIONES

7.1 Primera:

En la recta final del trabajo, deseo aclarar una potestad bastante importante en este sector que, a mi juicio de valor, está siendo mezclada con potestades jurídicas que, por las reglas generales del derecho procesal, no le corresponde a la rama de lo Contencioso-Administrativo. La preponderancia de las expulsiones que tengan como objeto actividades relacionadas con cualquiera de las vertientes del terrorismo o tener vínculo de índole alguna con grupos como el DAESH, conllevan una particularidad jurídica de relevancia trascendental, lo cual es que no pueden ser ejecutadas por procedimientos meramente administrativos, puesto que suponen una ofensa de **carácter penal** que tiene su propia vía de ejecución. Si esto no se respeta, supone una contradicción flagrante con los **principios de legalidad y debido proceso**. En consecuencia, tal como he estado opinando al final de la exposición de cada supuesto de expulsión, aquí sostengo el mismo argumento y

⁶⁴Cortes Generales. (1978). Constitución Española. Art. 1. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/>

⁶⁵Crimipedia. (2016). Radicalismo. Recuperable desde: <https://crimipedia.umh.es/ca/topics/radical/>

creo que después del estudio de estas noticias se revela un patrón sorprendente de indefensión absoluta que sigue una estrategia premeditada para obstruir el ejercicio del **derecho a la tutela judicial efectiva** del infractor.

7.2 Segunda:

Por otro lado, la **falta de concreción** y fundamentación adecuada en los informes respecto a los motivos que llevan a las autoridades a sospechar de la postura del individuo y la vaguedad de las expresiones como “radical” o “salafista”, es realmente, preocupante porque como más genéricos sean los detalles aportados, más limitarán las herramientas del infractor para su debida defensa, así como pueden ser los testigos presentes en los eventos, las grabaciones de los discursos, nombre de actividades y fechas para desacreditar acusaciones infundadas sobre su supuesta radicalidad que es una actividad inexistente en vida del investigado. Otros ejemplos de medios de defensa podría ser el análisis de contexto y contenido para demostrar que las afirmaciones realizadas en los informes no suponen una amenaza real a la seguridad pública y que son resultado de la mera valoración del agente de la autoridad. Para ello, es preciso que en la emisión del informe se detalle no sólo qué aconteció, sino que también cuándo, cómo, ante quién/es y crucialmente, por qué se considera que las acciones o palabras del individuo representaban una amenaza para la seguridad del Estado, evitando caer en valoraciones subjetivas por parte la autoridad.

Es por esto que, la carencia de precisión, exactitud y la ausencia de pruebas sólidas y verificables en los informes del Ministerio del Interior y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) hace que la presunción de veracidad de carácter “*iuris tantum*” se convierte en presunción “*iuris et de iure*”, que no permite probar que el hecho o situación que se presume es falso. Se genera, de esta forma, indefensión sobre indefensión vulnerando la **presunción de inocencia** (art. 24.2 CE), paralelamente con el **derecho a la tutela judicial efectiva** (art. 24.1 CE), que conlleva la infracción automática del derecho al **recurso efectivo**⁶⁶, de acudir a los tribunales hasta agotar todas las vías legales, contemplado en el art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Esta actuación por parte de los poderes judiciales socava la credibilidad de las acusaciones y debilita la confianza en la integridad y la transparencia del proceso judicial llevado a cabo para ejecutar la orden de expulsión dada, que en lugar de haber sido resultado de un juicio

⁶⁶European Court of Human Rights. (1950). Art. 13. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

justo con pruebas contundentes, es consecuencia de suposiciones o conjeturas. En efecto, la ausencia de concreción y claridad privan al infractor de la plena información sobre las imputaciones contra él vertidas, restringen su conocimiento y, por ende, capacidad para presentar una defensa adecuada. Este hecho constituye una clara violación del derecho a un juicio justo y equitativo recogido en el art. 24.1 de la **Constitución Española**, art. 6 del **Convenio Europeo de Derechos Humanos**⁶⁷ y en el art. 14⁶⁸ del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**.

7.3 Tercera y última

Sin lugar a dudas, es comprensible el cumplimiento del deber de verificar el contenido de cualquier medio de reproducción de mensajes, opiniones e ideología, pero cuando este ejercicio censura la práctica de una persona sin llegar a justificarlo, afecta a la libertad de expresión del individuo y, en supuestos tratados en este trabajo, también a la libertad religiosa de los imams expulsados. La libertad religiosa se arrastra por los suelos cuando imams son sacados del país por ejercer su libertad de expresión emitiendo mensajes de la religión que profesan que, a día de hoy, por culpa de unos hipócritas y por intereses político-económicos se le ha otorgado mala reputación que no tiene nada que ver con sus principios y valores. De igual manera, la libertad de expresión se ve vulnerada por el hecho de que autoridades públicas sancionen a figuras como imams por impartir la enseñanza de su religión, alegando que están adoctrinando a **jóvenes extremistas** mediante discursos radicales, cuando en realidad ¿quién determina el límite entre lo extremo y lo central?, ¿dónde se encuentra la línea que traza entre lo permitido expresar y la incitación a la violencia? Si dejamos que esto ocurra, caeríamos en aceptar valoraciones subjetivas, yendo en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Recordar que la libertad religiosa tiene tanto valor normativo en nuestro país que, aparte de que la Constitución Española la recogiera en su art. 16.1⁶⁹, se elaboró la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa y, en su art. 2.1.c) encuentro el apoyo normativo de lo previamente dicho, “*uno. La libertad religiosa y de culto garantizada por la*

⁶⁷Consejo de Europa. (1950). Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ETS No. 005. Art. 6. Recuperado de https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

⁶⁸Jefatura del Estado. (1977). Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 14. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>

⁶⁹Cortes Generales. (1978). Constitución Española. Art.16.1. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/>

*Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: c) **Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole**, ya sea **oralmente**, por escrito o por cualquier otro procedimiento; elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté **de acuerdo con sus propias convicciones**⁷⁰”. Del mismo modo, gracias a la **libertad de expresión** “se reconocen y protegen los derechos: a) **A expresar y difundir libremente los pensamientos ideas y opiniones mediante las palabras, el escrito o cualquier otro medio de reproducción**⁷¹”.*

Tomando en cuenta todo lo expuesto en el trabajo, doy mi objetiva respuesta a la cuestión planteada al principio del trabajo, ¿presunción de veracidad contra presunción de inocencia? La respuesta es que sí, vistos los casos prácticos de noticias analizadas como en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, todas y cada una de las expulsiones se han basado en los informes de la lucha antiterrorista fundados en el art. 54.1.a) por motivos de orden público o seguridad nacional, sin que haya tenido lugar procedimiento con todas las garantías expuestas anteriormente. Esto pone en entredicho la legitimidad de las decisiones de expulsiones de extranjeros, en consecuencia, colocando en la balanza de la justicia a la presunción de veracidad por encima de la presunción de inocencia.

BIBLIOGRAFÍA

8.1 Fuentes legislativas

- Consejo de Europa. (1950). Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ETS No. 005. Art. 6. Recuperado de https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
- Consejo de la Unión Europea. (2003). Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Disponible desde: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-80112>

⁷⁰Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. Art. 2.1.c). Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955>

⁷¹Cortes Generales. (1978). Constitución Española. Art.20.1.Disponible en:<https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/>

- Cortes Generales. (1978). Constitución Española. Art. 1, 16.1, 20.1 y 24.1. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/>
- European Court of Human Rights. (1950). Art. 13. Disponible en: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa
- Jefatura del Estado. (1977). Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art. 14. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-10733>
- Jefatura del Estado. (2000). Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Art. 217. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>
- Jefatura del Estado. (2003). Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Art. 108. Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>
- Jefatura del Estado. (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Arts. 21, 39.1, 77.5, Recuperable de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- Jefatura del Estado. (2015). Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Art. 52. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3442>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (2000). Arts. 54, 55.2, 57, 57.4, 58, 58.2, 63.1, 63.4, 64.5, 63.7, 67.4,. Disposición adicional séptima. Recuperable desde: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/>
- Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa. Art. 2.1.c). Recuperable desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-15955>

8.2 Fuentes jurisprudenciales

- Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 3 de mayo de 2019 (recurso nº. 886/2017). Recuperable de: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=an&comunidad=14>
- Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 5 de junio de 2019 (recurso nº. 85/2018). Recuperable desde: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e5c2bcb95be3d9e4/20190704>

- Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 5 de junio de 2019 (recurso nº.93/2018). Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=an&comunidad=14>
- Audiencia Nacional. (2019). Sentencia de la Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 19 de junio de 2019 (recurso nº. 81/2018). Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/7aea5419aad03aa6/20190730>
- Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª. Sentencia de 15 de septiembre de 2021. Recurso 58/2021. Disponible en: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-an-sala-contencioso-se-c-5-rec-58-2021-15-09-2021-48379876>
- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, nº. 3755/2021.Madrid, España.
- Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, nº 1774/2021.Madrid, España. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp#>
- STC 14/1998. 22 de enero de 1998 (España). Disponible en: https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_014_1998.pdf
- Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia Constitucional STC 129/2003. Recurso de amparo 3081-2000. Recuperable desde: <https://vlex.es/vid/185523>
- Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia Constitucional STC 131/2003. Recurso de amparo 4800-2000. Recuperable desde: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4906>
- Tribunal Constitucional. (2014). Sala Segunda. Sentencia 31/2014, de 24 de febrero. Recuperable desde: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-3241
- Tribunal Supremo. (2008). Sentencia nº 4733/2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 18 de septiembre. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>
- Tribunal Supremo, sala tercera, (Contencioso Administrativo). (15 de diciembre de 2016). Sentencia No. 2644/2016. Recuperable desde: <https://vlex.es/vid/657239353>

8.3 Fuentes doctrinales

- García Mansilla, A. (2020). La Veracidad como Requisito del Derecho a la Información (TFG). Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2020/225004/TFG_agarciamansilla.pdf
- Higa Silva, C. Asociación Civil. Derecho a la presunción de inocencia desde un punto de vista constitucional.
- Lopezosa, C., Iglesias-García, M., González-Díaz, C., & Codina, L. (2020). Análisis comparativo de diarios nativos digitales. Revista Española de Documentación Científica, 43. Pág 10 y 11.
- López Fernández, A. (2023). La función policial en el procedimiento administrativo sancionador. Especial referencia al ámbito local. Revista digital CEMCI. Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-58/pdf/trabajos-de-evaluacion-4-la-funcion-policial-en-el-procedimiento-administrativo-sancionador-especial-referencia-al-ambito-local.pdf>
- Monereo Pérez, J. L., et al. (2016). Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011). Editorial Comares. Páginas: 902, 906, 1023 y 1024.
- Pérez Ventura, Ó. (2013, 9 de enero). Takfir wal-Hijra, entre la doctrina radical y el terrorismo yihadista. Documento de Opinión 03/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. PDF.
- RAJ [Revista de Administración Judicial], 1987, nº. 1523, citado en Monereo Pérez, J. L., et al. (2016). Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería, Inmigración e Integración Social (LO 4/2000 y RD 557/2011). Editorial Comares. Pág. 906.

8.4 Otras fuentes

- APM. (2016, 22 de septiembre). Nace el nuevo periódico digital El Independiente, dirigido por Casimiro García-Abadillo. Disponible en: <https://www.apmadrid.es/nace-el-nuevo-periodico-digital-el-independiente-dirigido-por-casimiro-garcia-abadillo/>
- Carballo Armas, P. La presunción de inocencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Página 116.

- CNN en Español. (2021, 8 de septiembre). La historia del grupo terrorista al Qaeda en datos. Disponible en:
<https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/08/que-sabemos-al-qaeda-orix/>
- Crimipedia. (2016). Radicalismo. Recuperable desde:
<https://crimipedia.umh.es/ca/topics/radical/>
- Efe. (2019, 4 de enero). Expulsado de España un imán por radicalizar fieles en El Ejido. El Correo. Recuperable desde:
<https://www.elcorreo.com/politica/expulsado-iman-higadismo-elejido-20190104222025-ntrc.html>
- El Correo español. Ejemplares. Calendario. Colección. Periódicos || Carlismo.Prensa Histórica 1893: Disponible en:
<https://hemerotecadigital.bne.es/hd/es/card?sid=29450113>
- El Diario.es. (19 de noviembre de 2022). Expulsado de España Mohamed Said Badaoui, líder de la comunidad musulmana acusado de "radicalismo". Recuperable desde:
https://www.eldiario.es/catalunya/expulsado-espana-mohamed-said-lider-islamista-acusado-proyihadismo-captar-menores-tarragona_1_9726226.html
- El Independiente. (23 de agosto de 2013). Tres imams expulsados de España y casi una treintena vetados en las cárceles en el último año. Disponible en:
<https://www.elindependiente.com/espana/2023/08/13/tres-iman-es-expulsados-de-espana-y-casi-una-treintena-vetados-en-las-carceles-en-el-ultimo-ano/>
- El Periódico de Catalunya (Diario. Ed. en castellano. Ed. impresa). Disponible en:
<https://hemerotecadigital.bne.es/hd/es/card?sid=10170527>
- Evolución de la expulsión de extranjeros de España (Fuente: Eurostat). PÚBLICO. Disponible en: [España expulsó en los últimos diez años a 189.540 personas y quiso echar a otras 373.175 | Público \(publico.es\)](https://www.publico.es/espana/espana-expulso-en-los-ultimos-diez-anos-a-189-540-personas-y-quiso-echar-a-otras-373-175)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Defensa legítima y cumplimiento del deber en la persecución de la delincuencia. Recuperable desde:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/12.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2023). Estadística Continua de Población (ECP) a 1 de octubre de 2023. Recuperable desde:
<https://www.ine.es/daco/daco42/ecp/ecp0323.pdf>
- Ministerio del Interior. Centro de internamiento de extranjeros. Disponible en:
[Ministerio del Interior | Centro de internamiento de extranjeros](https://www.migracion.gob.es/centro-de-internamiento-de-extranjeros)

- National Geographic. (22 de febrero de 2023). Análisis de la organización de los Hermanos Musulmanes. Recuperable desde: <https://www.nationalgeographic.es/historia/2011/05/analisis-de-la-organizacion-de-los-hermanos-musulmanes>
- Real Academia Española. (s. f.). Definición de legalidad. En Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperable desde: <https://dpej.rae.es/lema/legalidad-de-la-administraci%C3%B3n>