



Roj: **STS 4917/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4917**

Id Cendoj: **28079130052021100288**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **17/12/2021**

Nº de Recurso: **3112/2020**

Nº de Resolución: **1521/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 390/2020,**  
**ATS 4630/2021,**  
**STS 4917/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.521/2021**

Fecha de sentencia: 17/12/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3112/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/11/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

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

Letrado de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 3112/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Seccion005

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1521/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 17 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3112/2020 interpuesto por doña Paloma, representada por el procurador D. Miguel Lozano Sánchez y defendida por el letrado D. César Pinto Cañón contra la sentencia de 3 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) de la Audiencia Nacional, dictada en el recurso de contencioso administrativo nº 1313/18, relativa a denegación de nacionalidad por residencia. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado D. Manuel Garayo de Orbe.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), dictó sentencia de fecha 3 de febrero de 2020, desestimatoria del recurso contencioso administrativo nº 1313/2018, deducido frente a la resolución de 17 de julio de 2018 de la Dirección General de Registros y Notariado que denegó la solicitud de nacionalidad por residencia por incumplimiento del requisito de integración en la sociedad española.

La Sala confirma la resolución administrativa denegatoria de la nacionalidad por falta de integración en la sociedad española, al estar debidamente motivada y ser conforme con lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil, en relación con los artículos 220 y 221 del Reglamento del Registro Civil.

### SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

La representación procesal de doña Paloma -de nacionalidad marroquí, con residencia legal en España y cuyo marido e hijos gozan de la nacionalidad española por residencia- presentó escrito preparando recurso de casación en el que, tras justificar su presentación en plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, denunció las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales: arts. 9.2 y 14 CE, art. 22.4 del Código Civil y arts. 11, 13 y 14.6 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Invoca los supuestos de interés casacional del art. 88.2.c) e i) y 88.3.a) LJCA.

Se alega que, ex artículo 14.6 de la Ley Orgánica 3/2007, las mujeres migrantes constituyen un colectivo de especial vulnerabilidad y que la sentencia recurrida desconoce una situación patente de desigualdad de hecho frente a los hombres, alegando que la Administración concedió la nacionalidad española, tanto a su cónyuge, como a sus dos hijos.

Justifica la concurrencia del supuesto del art. 88.3.a) LJCA, por ser preciso un pronunciamiento de esta Sala del Tribunal Supremo que aborde, desde la perspectiva de género, una materia como la concesión de nacionalidad por residencia, que no ha sido estudiada desde esta perspectiva.

### TERCERO.Admisión del recurso.-

La Sala de instancia, en auto de 18 de junio de 2020, tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó auto el 9 de abril de 2021, acordando:

<< 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 3112/2020, preparado por la representación procesal de D<sup>a</sup> Paloma, contra la sentencia -3 de febrero de 2020- de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Tercera) de la Audiencia Nacional, desestimatoria del recurso c/a nº 1313/2018.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: sí cabe atemperar el requisito de "suficiente grado de integración", requerido por el art. 22.4 CC, en el caso de la mujer migrante -en un concreto y determinado contexto sociocultural, como aquí acaece- en aplicación del art. 14.6 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la



Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que considera a las mujeres migrantes como colectivo de especial vulnerabilidad.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: Arts. 9.2 y 14 CE, 22.4 CC y arts. 11 y 14.6 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.>>

#### **CUARTO. Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal de doña Paloma con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales identificadas en el escrito de preparación, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita, terminando con el suplico: <<[...] 1º. Declarar haber lugar, y, por tanto, estimar el Recurso de Casación 3112/2020, interpuesto por don doña Paloma, contra la sentencia de 3 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera) que desestimó el recurso interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Registros y Notariados de 17 de julio de 2018 que le denegó la nacionalidad española. 2º. Casar y anular esta sentencia de 3 de febrero de 2020. 3º. Y, en su lugar, dictar una nueva sentencia en la que se acuerde estimar el recurso Contencioso-administrativo interpuesto por doña Paloma contra la resolución de la Dirección General de Registros y Notariados de 17 de julio de 2018 que le denegó la nacionalidad española, declarar que esta resolución no es conforme a derecho y la anule. 4º. Reconocer el derecho de doña Paloma a que el Ministerio de Justicia le conceda la nacionalidad española por residencia y a condenar al Ministerio de Justicia a dictar una resolución en este sentido. >>

#### **QUINTO. Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición al Sr. Abogado del Estado, presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: <<que tenido por presentado este escrito de oposición al recurso de casación, lo admita y tras la tramitación pertinente dicte sentencia desestimatoria del recurso, confirmando la sentencia recurrida y fijando la doctrina que resulta de dicha desestimación, anteriormente indicada.>>

Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 16 de noviembre de 2021, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento .

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.**

Se interpone el presente recurso de casación 3112/2020, por la representación procesal de doña Paloma, a la sazón ciudadana de Marruecos con permiso de residencia en España, contra la sentencia de 3 de febrero de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 1313/2018, que había sido promovido por la mencionada recurrente, en impugnación de la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 17 de julio de 2018, por la que se le denegó la nacionalidad española por residencia.

La mencionada resolución deniega la petición por considerar que la solicitante, conforme se había informado por el Encargado del Registro Civil, no tenía un suficiente grado de integración en la sociedad española.

Impugnada ante la Sala de esta Jurisdicción de la Audiencia Nacional la legalidad de la resolución en la sentencia antes mencionada, se desestima el recurso y se confirma la resolución. Las razones para la decisión adoptada por la Sala sentenciadora se contienen en los fundamentos segundo a cuarto, en los que se razona:

*"[...] Está acreditado que la recurrente, Paloma, quien había obtenido permiso de residencia inicial en España el 20 de junio de 2000, formuló su solicitud de nacionalidad española el 10 de septiembre de 2012. Nació en Marruecos el día NUM000 de 1974. Según informe del Ministerio del interior que obra en el expediente administrativo remitido a este tribunal, no le constan antecedentes penales. El Juez encargado del Registro Civil informó el 28 de abril de 2015 desfavorablemente la solicitud de nacionalidad española formulada por la recurrente. El Ministerio Fiscal no informó.*



" De los datos obrantes en el expediente administrativo, cuyo contenido se da aquí por reproducido, concretamente del examen ante el juez encargado del Registro Civil que tuvo lugar en Manresa el día 1 de abril de 2015, así como del informe del encargado del Registro Civil, se desprende que la recurrente, Paloma, desconoce las instituciones y actualidad políticas, así como datos culturales y geográficos de España y su realidad política, social y cultural. Desconoce las costumbres y tradiciones españolas.

" [...] Los artículos 21 y 22 del Código Civil (LEG 1889, 27) sujetan la concesión de la nacionalidad española por residencia a dos tipos de requisitos: unos de carácter definido como son la formulación de la correspondiente solicitud y la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos de diez, cinco, dos o un año, que según los casos se establece; y otros configurados como conceptos jurídicos indeterminados, bien de carácter positivo como es el caso de la justificación de buena conducta cívica y el suficiente grado de integración en la sociedad española, o bien de carácter negativo como es el caso de los motivos de orden público o interés nacional que pueden justificar su denegación.

"El citado requisito del suficiente grado de integración en la sociedad española, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, precisa de la concreción adecuada a las circunstancias concurrentes en cada caso y cuya valoración lleva a una única solución justa, jurisdiccionalmente controlable, que debe adoptarse por la Administración ( art. 103 de la Constitución (RCL 1978, 2836)), sin que propicien soluciones alternativas propias de la discrecionalidad administrativa.

"Así ha declarado la sentencia de 24 de abril de 1999 (RJ 1999, 4597), citando otras muchas como las de 22-6-82 (RJ 1982, 4829), 13-7-84, 9-12-86, 24-4, 18-5, 10-7 y 8-11 de 1993, 19-12-95, 2-1-96, 14-4, 12-5- y 21-12- de 1998 (RJ 1998, 10312) y 24-4-99, que en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados, como orden público e interés nacional, resulta excluida la discrecionalidad de la Administración, porque la inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se haya otorgado capacidad a la Administración para decidir con libertad y renunciar a la solución justa del caso, sino que viene obligada a la única decisión correcta a la vista de los hechos acreditados, añadiendo que el reconocimiento de la nacionalidad española no es una potestad discrecional sino un deber cuando concurren los requisitos legalmente previstos. Por ello, la propia sentencia señala que la nacionalidad tiene la auténtica naturaleza jurídica de estado civil de la persona, por lo que su adquisición por residencia no puede confundirse con la que se lleva a cabo por carta de naturaleza, pues mientras ésta constituye un genuino derecho de gracia, en que el requisito de la solicitud tiene el significado de ocasión o motivo pero no causa jurídica de la misma, la adquisición por residencia no puede concederse o denegarse sino cuando concurren las circunstancias legalmente previstas, de manera que no se trata de una concesión "stricto sensu" sino de un reconocimiento por concurrir al efecto los requisitos exigibles.

" La integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales, así como con las leyes, las instituciones, costumbres y forma de vida de nuestra sociedad.

"[...] Paloma no aparece integrado en la sociedad española, como se pone de manifiesto en la información obrante en el expediente administrativo, más arriba referida y que sirvió de fundamento y motivación de la actuación administrativa objeto del presente recurso. **La recurrente desconoce las instituciones y actualidad políticas, así como datos culturales y geográficos de España y su realidad política, social y cultural datos relativos a las instituciones políticas españolas**, a pesar de que reside legalmente en España desde el 20 de junio de 2000, habiendo formulado su solicitud de nacionalidad española 10 de septiembre de 2012. Pero lo cierto es que no basta, para considerar que una persona que pretende la nacionalidad española reúne el requisito relativo a la integración en su sociedad, con el hecho de su matrimonio, su residencia habitual, el lugar de radicación de sus actividades económicas y familiares y su patrimonio inmobiliario. La recurrente ignora aspectos fundamentales sobre España y su sociedad (desconoce fundamentalmente datos políticos, geográficos y culturales de España), por lo que hemos de concluir que tal desconocimiento se debe a su falta de implicación en las relaciones sociales y culturales, así como con las leyes, las instituciones, costumbres y forma de vida de nuestra sociedad. Por ello, este tribunal concluye -STS de 24 de abril de 1999, entre otras- que la denegación de la nacionalidad española del recurrente por falta de integración en la sociedad española aparece debidamente motivada y es ajustada a derecho, según lo previsto en el artículo 22.4 del Código Civil, en relación con los artículos 220 y 221 del reglamento del Registro Civil, por lo que debe descartarse la existencia de arbitrariedad o de indefensión alguna.

En consecuencia, debe desestimarse el presente recurso."

La recurrente en la instancia prepara recurso de casación, que es admitido a trámite por Auto de la Sección Primera de esta Sala del Tribunal Supremo, en el que se determina como cuestión que suscita interés



casacional objetivo, "determinar: sí cabe atemperar el requisito de "suficiente grado de integración", requerido por el art. 22.4 CC, en el caso de la mujer migrante -en un concreto y determinado contexto sociocultural, como aquí acaece- en aplicación del art. 14.6 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que considera a las mujeres migrantes como colectivo de especial vulnerabilidad." A tales efectos, se consideran que debían ser objeto de interpretación, entre otros que se considerasen pertinentes, los artículos 9.2º y 14 de la Constitución y los artículos 11 y 14.6º de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En el escrito de interposición del recurso de casación se aduce como fundamento por la defensa de la recurrente en contra de lo razonado por la Sala de instancia, que el grado de integración no solo debe apreciarse a partir del conocimiento de las instituciones o actualidad política española, sino, en particular, desde los lazos emocionales y el cuidado prestado a los españoles, de donde se concluye que, en relación al auto de admisión y la forma en que se ha delimitado la cuestión casacional, no se trata de atemperar el requisito del suficiente grado de integración, sino las circunstancias que concurren en cada caso para determinar si se cumple o no dicho presupuesto. Se aduce que es necesario adoptar medidas positivas respecto de las mujeres migrantes, con relación a los hombres, estimando que en esa labor de atemperar a que se refiere el auto de admisión debe suponer, no un examen ponderado de la integración, sino hacer una valoración de conjunto conforme a esas medidas positivas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 9.2º de la Constitución y 11 y 14.6º de la mencionada LO 3/2007. Dichos preceptos suponen que la Administración, al examinar la petición de la recurrente, debía adoptar tales medidas positivas en favor de la concesión de la nacionalidad; en otro caso, se aduce por la recurrente, se perpetuaría la discriminación de la recurrente, generada por no haber tenido una formación básica por dicha condición de mujer, impidiendo que las mujeres migrantes pudieran participar en la vida política mediante la concesión de la nacionalidad. Y en ese sentido se invoca el artículo 4.1º de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, ratificada por España el 16 de diciembre de 1983.

A juicio de la defensa de la recurrente, la adopción de esas medidas positivas es razonable y proporcionada al objetivo perseguido por la norma, cuya finalidad es el otorgamiento de la nacionalidad y la plenitud de derechos políticos de la recurrente, con plena participación en la vida política en nuestro País, en el que lleva residiendo desde el año 2.000. En otro caso, se perpetuaría la discriminación de la que ha sido objeto ya en su País de origen, por su condición de mujer.

Se termina por suplicar que se estime el recurso, se anule la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, se anule la resolución originariamente impugnada y se reconozca el derecho a obtener la nacionalidad española por residencia.

Ha comparecido en el recurso de casación el Abogado del Estado, que suplica la desestimación al considerar que el debate de autos debe reconducirse a una cuestión de valoración de prueba, que debe dejarse al criterio del Tribunal de instancia, sin que pueda ser revisada en recurso de casación; de otra parte, que la exigencia de la integración de los extranjeros que soliciten la nacionalidad comporta un requisito imprescindible, de tal forma que, de acogerse la argumentación de la recurrente, supondría reconocer la nacionalidad a las mujeres con un menor grado de integración, apartándose de la finalidad de la norma, sin que pueda encontrar amparo en lo establecido en la mencionada Ley 3/2007, que precisamente lo que pretende es la equiparación entre hombres y mujeres, que quedaría desvirtuada de accederse a la pretensión de la recurrente. En ese sentido se invoca lo establecido en el artículo 2.bis.2º.d) de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuando proclama que las Administraciones Públicas basarán sus políticas en materia de inmigración en base, entre otros, a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Se termina suplicando que se desestime el recurso de casación.

#### **SEGUNDO. Examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo.**

De conformidad con el orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos proceder a examinar, en primer lugar, la cuestión que suscita interés casacional objetivo, conforme a la delimitación que se hiciese en el auto de admisión, esto es, determinar si debe atemperarse el requisito del "suficiente grado de integración", que constituye uno de los presupuestos para la concesión de la nacionalidad española por residencia, conforme a lo establecido en el artículo 22 del Código Civil, en relación con lo establecido en el artículo 14.6º de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Para determinar el alcance que tiene ese requisito y su vinculación a la normativa en materia de igualdad efectiva de mujeres y hombres, hemos de tener en cuenta que ese grado de integración constituye un concepto jurídico indeterminado que confiere a la Administración un amplio criterio de determinación, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren, a cuyos efectos el Legislador establece normas concretas



del procedimiento para poder examinar la concurrencia de dicho presupuesto, sometida al control de los Tribunales de lo Contencioso.

En relación con la incidencia que sobre esa exigencia legal tiene la aplicación de los principios de igualdad efectiva entre hombre y mujer a que se refiere la Ley Orgánica 3/2007, que es la cuestión que centra el debate casacional, debemos acudir a la doctrina acuñada al efecto por el Tribunal Constitucional, recopilada en la sentencia 71/2020, de 29 de junio (ECLI:ES:TC:2020:71).

En ese sentido se señala que "la expresa exclusión de la discriminación por razón de sexo contenida en el art. 14 CE responde a la determinación del constituyente de terminar con la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se había colocado a la mitad de la población. Pese a ello, a día de hoy las mujeres aún soportan situaciones de desigualdad y dificultades específicas que se traducen, entre otras consecuencias, en una menor incorporación de la mujer al trabajo o en una mayor dificultad para conciliar la vida personal, familiar y laboral, particularmente por razón de la maternidad. Ante esta realidad el Tribunal ha declarado en su reciente STC 108/2019, FJ 3, que es necesario -tal y como reclama la sociedad y se refleja en la intervenciones del legislador- "abundar en esa protección, ampliar y desplegar su sentido profundo ligado a la dignidad de la persona y valor de todo ser, y tutelar y favorecer el cambio de conciencia y convivencia que solo la paridad garantiza, fortaleciendo la tutela siempre que se constate (como señalara el Pleno de este Tribunal hace escasas fechas en la STC 91/2019, de 3 de julio, FJ 10) una desigualdad histórica que pueda calificarse de 'estructural', pues la igualdad sustantiva es un elemento definidor de la noción de ciudadanía en nuestro orden constitucional ( STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 4). En definitiva, como señala la STC 66/2014, de 5 de mayo, FJ 2, 'la prohibición constitucional específica de los actos discriminatorios por razón de sexo determina que se habrá producido la lesión directa del art. 14 CE cuando se acredite que el factor prohibido representó el fundamento de una minusvaloración..."

Sobre esos presupuestos, se determinan en la mencionada sentencia, con abundante cita, que esa discriminación puede aparecer de distintas formas, que puede dar lugar a lo que se ha considerado una discriminación directa e indirecta, conforme cabe concluir de la Directiva 2006/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, y de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ley que incorpora el acervo comunitario sobre igualdad de sexos. Lo relevante es que, conforme a lo establecido en el artículo 6.3º de la Ley Orgánica, tanto una u otra modalidad se considera como discriminatoria.

La discriminación directa a que se refiere el artículo 6 de la mencionada Ley Orgánica, se configura como "la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable." Se añade en el artículo 8 de la Ley Orgánica que la comporta el " *trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.*" Es decir, en esta modalidad de la discriminación se produce un tratamiento perjudicial por razón del sexo, en el que el sexo es objeto de consideración de la discriminación. Como se declara en la STC 108/2019, "comprende no solo aquellos tratamientos peyorativos que encuentren su fundamento en la pura y simple constatación del sexo de la persona perjudicada, sino también los que se funden en la concurrencia de condiciones que tengan con el sexo de la persona una relación de conexión directa e inequívoca, vinculando particularmente con esto último el embarazo y su incidencia en las condiciones de trabajo de la mujer, toda vez que se trata de un elemento o factor diferencial que, en tanto que hecho biológico incontrovertible, incide de forma exclusiva sobre las mujeres..."

Por lo que se refiere a la discriminación indirecta a que se refiere el mencionado artículo 6 de la Ley Orgánica, es aquella "situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados." Es decir, en tales situaciones, pese a su aparente irrelevancia, perjudican a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres, no se exige que la concreta medida comporte un trato más beneficioso atribuido exclusivamente a los varones, es suficiente con que exista una norma o aplicación de la misma que produzca efectos desfavorables para las mujeres, un régimen distinto y perjudicial de un grupo social constituido de forma mayoritaria por mujeres. Pero como se establece en el precepto, no es suficiente con esa discriminación subyacente en la norma o en su aplicación respecto de las mujeres, se requiere además que no esté constitucionalmente justificada, justificación que debe estar basada en criterios objetivos ajenos a la propia consideración por razón de sexo; es decir, que los poderes públicos no pueden probar que la norma que comporta dicha discriminación encubierta responde a criterios de política social, justificadas por razones objetivas y ajenas a toda discriminación por sexo. Esa configuración de la discriminación obliga a considerar, al examinar dicha justificación, acudir a datos facilitados por la



estadística, como se declara por el Tribunal Constitucional, que permitan concluir en esa incidencia efectiva de la discriminación que subyace en la norma o en su aplicación.

De lo expuesto ha de concluirse, en el examen de la cuestión que suscita interés casacional objetivo, que la exigencia que se establece en el artículo 22.4º del Código Civil, sobre la necesidad de que la persona que solicite la nacionalidad española por residencia acredite un suficiente grado de integración en la sociedad española, no puede considerarse que comporte discriminación alguna por razón de sexo. No la comporta en su modalidad directa, como es palmario, pero tampoco en su modalidad indirecta, por cuanto la exigencia de la integración no perjudica, ni directa ni indirectamente por razón de sexo, por afectar por igual a uno y otro.

Ahora bien, la anterior conclusión requiere matizaciones, a la vista de los concretos términos en que viene delimitado el debate casacional. En efecto, una jurisprudencia constante y reiterada de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha venido estableciendo una ponderación en la apreciación de los requisitos que se imponen en el artículo 22 del Código Civil, unos de carácter reglado y objetivos y otros de apreciación discrecional, por constituir conceptos jurídicos indeterminados, como es el del "*suficiente grado de integración en la sociedad española*". En relación con dicha exigencia, ha de estarse a las circunstancias personales del solicitante sin que puedan establecerse criterios objetivos sobre dicha integración. En ese sentido, resulta lógico que cuando se trate de valorar dicho presupuesto de la nacionalidad, cuando la solicitante sea una mujer migrante, en especial, de determinadas procedencia de países en que la educación de las mujeres está condicionada a un aislamiento social, podría suponer la aplicación de los criterios generales de actuación que se imponen en el artículo 14 de la Ley Orgánica, en especial, cuando en su párrafo sexto exige tomar en consideración las singulares dificultades en que se encuentran mujeres del colectivo de especial vulnerabilidad, como sería ese supuesto (en ese sentido y con abundante cita S. de 12 de mayo de 2009, dictada en el recurso de casación 4248/2005, ECLI:ES:TS:2009:2768).

Ahora bien, sin perjuicio de considerar que la condición de especial vulnerabilidad puede ser predicable respecto de las mujeres migrantes que han estado sometidas a usos sociales y culturales muy diferentes de los que rigen en nuestra sociedad, lo que no puede negarse es que por la propia finalidad que comporta el otorgamiento de la nacionalidad española, exige una integración en los valores y principios de la sociedad española, que permita concluir la idoneidad de quien solicita la nacionalidad en los principios y valores por los que se rige nuestra sociedad, máxime cuando con la nacionalidad no solo se genera el derecho a residir en España, para lo que sirve la normativa sobre extranjería, sino que comporta establecer el lazo entre el Estado con la persona que aspira a integrarse en él con plenitud de derechos políticos, de indudable trascendencia.

La integración, como ha señalado esa jurisprudencia, comporta "*la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, que en gran parte tienen su reflejo constitucional, el grado de implicación en las relaciones económica, sociales y culturales, así como el arraigo familiar*", en el bien entendido de que esa exigencia no puede suponer la exclusión de la integración en favor de una pretendida situación de vulnerabilidad respecto de las mujeres migrantes, porque si se autoriza la integración en una sociedad en la que termina siendo hostil sería la principal víctima de esa decisión, máxime cuando lo que está en cuestión no es la permanencia en España que, como se ha dicho, no requiere necesariamente el otorgamiento de la nacionalidad.

Ahora bien, ello no quiere decir que las peculiares circunstancias de tales mujeres que, como se dice en el auto de admisión, proceden de un determinado contexto sociocultural de clara discriminación de la mujer a las relaciones sociales, debe ser desatendido a la hora de apreciar la concurrencia de la preceptiva integración en la sociedad española que la nacionalidad por residencia requiere. Y en este sentido, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido declarando que, para examinar la integración, ha de realizarse "una valoración singularizada y casuística de las circunstancias concurrentes", lo cual aconseja acomodar "el nivel de exigencia en cuanto al conocimiento de la lengua y de las instituciones españolas [que] puede modularse en función del grado de instrucción del interesado y de las demás circunstancias que concurren en el mismo" (sentencia 611/2021, de 4 de mayo; ECLI:ES:TS:2021:1689).

Cabe concluir de lo expuesto, que no pueden considerarse la procedencia de ambientes socioculturales discriminatorios de mujeres migrantes pueda servir para relajar la exigencia de la integración en la sociedad española para la concesión de la nacionalidad por residencia; pero sí que esa integración no puede desconocer esa procedencia de ambientes de contexto socioculturales discriminatorios y acomodar la exigencia legal a tales circunstancias.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, si esa valoración de las circunstancias personales han de resultar de las alegaciones y prueba aportadas al expediente por el interesado, dicha valoración debe realizarse por los Tribunales de instancia porque, como acertadamente opone al recurso el Abogado del Estado, no se autoriza en el recurso de casación la valoración de la prueba realizada en las sentencias de instancia como proscribiera el



artículo 87.bis de nuestra Ley procesal. Ahora bien, una cosa es la valoración de la prueba y otra la necesidad de que la decisión deje constancia de las circunstancias personales, en particular, cuando se decida la denegación de la petición por la no concurrencia de las exigencias que, como sucede con el grado de integración, deba ser examinado en base a dichas circunstancias. En suma, en la necesidad de la motivación de la denegación, cuestión que sí es revisable y apreciable en casación, porque, en última instancia, constituye una vulneración del mencionado artículo 22 el Código Civil que, como se ha dicho, la jurisprudencia exige que debe ser aplicado atendiendo a las peculiaridades personales del solicitante.

Y esa exigencia es tanto más exigible cuando, como aquí acontece, se trata de una mujer respecto de la cual resulta del expediente su escasa formación, dada la procedencia de un entorno poco propicio para ello, lo cual exigía la adopción de la consideración de las singulares dificultades en que se encuentra, conforme a lo establecido en el artículo 14.6º de la mencionada Ley Orgánica de 2007, a que se hace expresa referencia en el auto de admisión. No se quiere decir con dichas consideraciones que deba relajarse el requisito del suficiente arraigo que impone el precepto material aplicado, como ya se dijo, pero sí que esas circunstancias personales deben ser especialmente valoradas a la hora de decidir sobre la solicitud de la nacionalidad. (Ss. de 16 de marzo de 1999, ECLI:ES:TS:1999:1819; 9 de abril de 2007, ECLI:ES:TS:2007:2338; 15 de octubre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:5903; 16 de abril de 2009, ECLI:ES:TS:2009/2703; 11 de mayo 2009, ECLI:ES:TS:2009:2998).

En suma, no puede establecerse una exigencia uniforme para todos los solicitantes porque la integración social, en cuanto referida a formar parte de la sociedad española, solo puede realizarse en función de las propias condiciones personales que concurren en cada solicitante. Bien es verdad que dicha integración ha de suponer la asunción de los valores esenciales y peculiares de nuestra sociedad, pero también que no puede desconocerse la formación cultural de quien solicita la integración en una sociedad con la que ya se encuentra relacionada con el previo periodo de residencia que requiere esta modalidad de obtención de la nacionalidad. Por tanto, no puede existir un estándar generalizado de integración válido para todos los solicitantes, sino que debe valorarse las propias circunstancias personales, entre ellos, indudablemente el déficit de formación cultural por la escasa formación prestada, lo cual no es ajeno a las propias personas nacionales de origen; y esa valoración requiere una especial motivación en la decisión que debe realizar la Administración en la resolución administrativa y ser controlada por los Tribunales de lo Contencioso como ya vimos se razona en la sentencia recurrida.

Y es que, en definitiva, si de lo que se trata es de constatar la concurrencia de las condiciones personales que se imponen para establecer el lazo entre el Estado y la solicitante que aspira a integrarse en el mismo con plenitud de derechos, no puede dejar de tomarse en cuenta las peculiares circunstancias personales de la solicitante, en particular, si por la procedencia de entornos sociales en que la mujer ha estado sometida a un ostracismo social, a diferencia de los varones, la normativa en materia de igualdad obliga a la interpretación de dichas condiciones acorde a dichas circunstancias. Como hemos declarado en la sentencia 1383/2019, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:3203) "Conviene tener en cuenta que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en el artículo 51 a) en el relación con el artículo 5.1, impone a los poderes públicos, pues a estos se refiere el artículo 1.2 de dicha ley, entre los que se encuentran las Administraciones Públicas, que deben "remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre hombre y mujeres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de su carrera profesional".

"No parece necesario recrearnos en la exigencia de la igualdad entre mujeres y hombres y su trascendencia creciente. Estamos ante un valor superior del ordenamiento jurídico ( artículo 1.1 de la CE), es un derecho fundamental previsto en el artículo 14 de la CE, que proscribiera cualquier discriminación, además del artículo 9.2 CE que recoge la igualdad real y efectiva al contener un mandato dirigido a los poderes públicos para la, siempre difícil, remoción de todos aquellos obstáculos que impidan su realización.

"La igualdad entre hombres y mujeres también es un principio jurídico universal reconocido en textos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. Además de un principio fundamental en la Unión Europea.

"Y, en fin, precisamente la citada Ley 3/2007 incorpora al ordenamiento jurídico español, como indica su exposición de motivos, dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro."





De lo expuesto ha de concluirse que el grado de integración en la sociedad española debe ser valorado atendiendo a las propias circunstancias personales del solicitante y que la Administración, al examinar la petición de concesión de la nacionalidad por residencia, debe dejar constancia motivada de dichas circunstancias, máxime si en la solicitante concurren circunstancias de vulnerabilidad como puede ser mujer migrante de escasa instrucción y formación cultural, ello sin perjuicio de que ha de concurrir la exigencia de la integración en relación con los valores sociales, culturales y políticos de nuestro País.

#### **TERCERO. Respuesta a la cuestión casacional.**

De lo antes razonado hemos de dar respuesta a la cuestión que suscita interés casacional en el sentido de que, al decidir sobre la solicitud de la nacionalidad española de una mujer que, por su procedencia de países con un contexto sociocultural que comportan una deficiente formación cultural y personal, el requisito del suficiente grado de integración en la sociedad española que impone el artículo 22.4º del Código Civil, debe ser valorado conforme a la especial vulnerabilidad que esa formación comporta, debiendo adaptarse la integración conforme a dicha formación y al grado particularizado que, conforme a ella, sea admisible y suficiente; debiendo extremarse la motivación de manera particularizada sobre esa valoración en la resolución que se dicte.

#### **CUARTO. Examen de las pretensiones accionadas en el proceso.**

Debemos proceder ahora a examinar las pretensiones accionadas en el proceso que, al momento actual, es la de casar la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, estimar el originario recurso, anular la resolución impugnada y reconocer el derecho de la recurrente a obtener la nacionalidad española por residencia. Y todo ello conforme a lo razonado en los anteriores fundamentos.

Para la labor impuesta es necesario hacer referencia a las condiciones ya aducidas por la recurrente en la petición, constando en las actuaciones que llevaba residiendo en nuestro País desde el año 2.000, esto es, quince años al momento de iniciarse el expediente y más de dieciocho al momento de dictarse la resolución administrativa denegatoria; integrada en una familia compuesta por esposo, que ha adquirido la nacionalidad por residencia, y por dos hijos de nacionalidad española por haber nacido en España; siendo titular de tarjeta de residencia de larga duración con autorización para trabajar en nuestro País.

Pues bien, ninguna de las mencionadas circunstancias han sido valoradas por la Administración a la hora de decir sobre la petición, limitándose a razonar la resolución la propuesta realizada en el expediente en base a un cuestionario de preguntas, de conformidad con lo establecido en el artículo 221 del Reglamento del Registro Civil (no siendo de aplicación al presente supuesto lo establecido en la Ley 19/2015), que ya en su propio contenido hace abstracción de la escasa formación de la solicitante y sin consideración al estilo de vida españoles que cabría concluir de su integración en una familia de miembros españoles. Se desconoce con ello las peculiaridades que impone la mencionada Ley Orgánica de 2007. Y sobre esa base, consta la propuesta del Encargado del Registro Civil, en una resolución sin dicha consideración y con una fundamentación ajena a las circunstancias personales de la solicitante. Y sobre esa base se motiva la decisión adoptada por la Sala sentenciadora, que reitera dicha propuesta negativa que obra en el expediente, pero sin hacer referencia alguna a la formación de la solicitante y la incidencia que comporta dicha integración familiar.

Las razones expuestas comportan que se debe casar la sentencia de instancia y estimar el recurso contencioso-administrativo, anulando la resolución originariamente impugnada y reconociendo el derecho de la recurrente a obtener la nacionalidad española por residencia.

#### **QUINTO. Costas procesales.-**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso de casación, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes. Por lo que se refiere a las costas ocasionadas en la instancia, la estimación del recurso comporta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no procede tampoco hacer concreta imposición de las costas procesales.

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** La respuesta a la cuestión casacional es la reseñada en el fundamento tercero.

**Segundo.** Ha lugar al recurso de casación 3112/2020, interpuesto por la representación procesal de doña Paloma, contra la sentencia de 3 de febrero de 2020, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo



Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 1313/2018, que había sido promovido por la mencionada recurrente, en impugnación de la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, del Ministerio de Justicia, de 17 de julio de 2018, por la que se le denegó la nacionalidad española por residencia.

**Tercero.** Se casa la mencionada sentencia, que se declara sin valor ni efecto alguno.

**Cuarto.** En su consecuencia, se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la mencionada resolución del Ministerio de Justicia, que se anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico.

**Quinto.** Se declara el derecho de la recurrente a la obtención de la nacionalidad española por residencia.

**Sexto.** No procede hacer concreta imposición de las costas del recurso de casación, ni de las ocasionadas en la instancia.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ