

III. PRÁCTICA ESPAÑOLA RELATIVA  
A DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES  
INTERNACIONALES / *PRACTICE OF SPAIN  
RELATING TO INTERNATIONAL LAW AND  
INTERNATIONAL RELATIONS*

Coordinación a cargo de  
Esperanza ORIHUELA CALATAYUD y José Luis IRIARTE ÁNGEL

LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL DERECHO  
DE EXTRANJERÍA ESPAÑOL: ANÁLISIS CRÍTICO DEL REAL  
DECRETO 1155/2024. LA PROLIFERACIÓN NORMATIVA  
SUBSIDIARIA

*LEGAL UNCERTAINTY IN SPANISH IMMIGRATION LAW:  
A CRITICAL ANALYSIS OF ROYAL DECREE 1155/2024.  
THE PROLIFERATION OF SUBSIDIARY REGULATIONS*

Aurelia ÁLVAREZ RODRÍGUEZ\*  
Vladimir E. NÚÑEZ HERRERA\*\*

**Palabras clave:** Derecho de la Unión, derecho de extranjería, jerarquía normativa, inseguridad jurídica, confianza legítima, instrucciones administrativas, criterios de gestión, garantías fundamentales.

**Keywords:** EU law, immigration law, regulatory hierarchy, legal uncertainty, legitimate expectations, administrative instructions, management criteria, fundamental guarantees.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL CONTEXTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO 1155/2024. 2.1. Antecedentes y objetivos declarados de la reforma. 2.2. Estructura y conte-

---

\* Catedrática de Derecho internacional privado de la Universidad de León (aalvr@unileon.es) <https://orcid.org/0000-0002-0464-6912>. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 18 de marzo de 2026.

\*\* Profesor Ayudante Dr. Área de Derecho internacional privado de la Universidad de La Laguna (vnunzhe@ull.edu.es) <https://orcid.org/0000-0002-9746-5124>. Todas las páginas webs mencionadas en este estudio han sido consultadas el 18 de marzo de 2026.

nido del nuevo Reglamento. 2.3. Entrada en vigor y régimen transitorio. 3. LA PROLIFERACIÓN NORMATIVA SUBSIDIARIA: UN SÍNTOMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. 3.1. Análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Afectación del principio de seguridad jurídica. 3.2. El principio de no discriminación y la igualdad de trato. 3.3. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. 3.4. El recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el Tribunal Supremo contra el RD 1155/2024. 3.5. La técnica normativa deficiente: modificaciones *ultra vires*. 3.5.1. Las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones. 3.5.2. Las notas aclaratorias y criterios de gestión. 4. ALGUNAS ÁREAS CRÍTICAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA. 4.1. El régimen de arraigo: innovaciones legislativas mediante instrucciones. 4.2. El retroceso en la protección de solicitantes de asilo. 4.3. Residencia temporal de familiares de españoles: lagunas y contradicciones. 4.4. La disparidad de criterios entre Oficinas de Extranjería. Ausencia de uniformidad en la aplicación normativa. 4.4.1. Consecuencias prácticas para los justiciables. 5. CONTRADICCIONES CON EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. 5.1. Vulneración del derecho internacional. 5.2. Vulneración del Derecho del Derecho de la Unión. 5.3. Incompatibilidades con el Pacto Europeo de Migración y Asilo. 6. LA ANUNCIADA REGULACIÓN. 7. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las migraciones constituyen desde hace años un fenómeno de alta importancia para los Estados. El derecho de extranjería como especialidad o disciplina jurídica destinada a armonizar la misma se caracteriza por su transversalidad. Esta rama del ordenamiento jurídico español en los últimos años se ha venido destacando por alto dinamismo y complejidad, situada en la intersección entre el derecho internacional público, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional privado, el derecho de la Unión Europea, el derecho administrativo, entre otras ramas del derecho<sup>1</sup>. La regulación de la situación jurídica de las personas extranjeras en territorio español se ha distinguido históricamente por sucesivas reformas<sup>2</sup> que buscan adaptar el marco normativo a realidades migratorias cambiantes y a exigencias supranacionales.

Lo anterior se traduce en que el 20 de noviembre de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El Real Decreto 1155/2024 (en lo sucesivo RD 1155/24) entró en vigor el 20 de mayo de 2025. El mismo fue presentado por el Gobierno como *la reforma más integral y ambiciosa que se ha realizado en 13 años*<sup>3</sup>, con

<sup>1</sup> Digamos, por ejemplo, el derecho laboral y de la seguridad social, el derecho penal.

<sup>2</sup> En este año 2025 se cumple el 40 aniversario de la primera LO de extranjería, la LO 7/85, pasando por la LO 4/00 y sus cuatro reformas, unido a los diferentes Reglamentos de desarrollo hasta el actual RD 1155/24.

<sup>3</sup> <https://www.inclusion.gob.es/eu/w/el-gobierno-aprueba-un-nuevo-reglamento-de-extranjeria-para-mejorar-la-integracion-de-las-personas-migrantes-a-traves-de-tres-palancas-trabajo-formacion-y-familia>

el objetivo declarado de simplificar trámites, fortalecer la seguridad jurídica y ofrecer nuevas oportunidades a las personas migrantes.

Sin embargo, desde su anteproyecto<sup>4</sup>, posterior entrada en vigor y aplicación práctica ha revelado todo lo contrario. Ha sido, y es un panorama profundamente problemático, contrario a sus objetivos marcados. Lejos de proporcionar la anhelada seguridad jurídica, la celeridad, etc, el RD 1155/24 ha generado un fenómeno preocupante, una proliferación normativa subsidiaria mediante instrucciones, notas aclaratorias y criterios de gestión que, en numerosos casos, modifican, contradicen o incluso exceden el contenido del propio texto reglamentario.

Organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales de la abogacía, entidades sociales especializadas y el propio Defensor del Pueblo<sup>5</sup> han manifestado su preocupación por las numerosas incidencias e incoherencias detectadas en la aplicación práctica de la norma. El Consejo General de la Abogacía Española acaba de celebrar recientemente en Córdoba las XXXIII Jornadas de Extranjería y Protección Internacional (27 y 28 de noviembre de 2025), donde se trató como tema central el RD 1155/24 y donde se abordaron dichas problemáticas.

Asimismo, un grupo de asociaciones —Extranjeritas en Red, Coordinadora de Barrios y la Asociación Pro-Derechos Humanos de España— han interpuesto un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra el reglamento, impugnando un total de 31 artículos y disposiciones por considerar que su redacción contradice los tratados internacionales en vigor, el Derecho de la Unión europea y nuestras propias leyes internas<sup>6</sup>.

El presente artículo se propone realizar un análisis crítico y sistemático de la situación actual del derecho de extranjería español a partir del RD 1155/2024, examinando las fuentes de inseguridad jurídica, las contradicciones normativas y las vulneraciones potenciales de derechos fundamentales que caracterizan este nuevo marco regulatorio. El estudio se inscribe en la tradición del análisis jurídico-crítico desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional privado, el derecho de la Unión Europea, y nuestro propio derecho interno.

---

<sup>4</sup> Consulta pública previa a modificación del reglamento de la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por LO 2/2009, aprobado por el RD 557/2011, de 20 de abril. Secretaría de Estado de Migraciones. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. <https://expinterweb.inclusion.gob.es/participacion/participa?tramite>. En dicha consulta pública participaron muchos actores de la sociedad civil lo cuales aportaron muchas sugerencias y modificaciones, entre ellas la Asociación Extranjeritas en Red la cual propuso más de 70 reformas al anteproyecto.

<sup>5</sup> Informe Defensor del Pueblo “Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados”. Madrid, mayo de 2025. [www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es), pp. 36-37, 52, 75, 129.

<sup>6</sup> Recurso número 01/19/2025 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

## 2. EL CONTEXTO NORMATIVO DEL REAL DECRETO 1155/2024

### 2.1. Antecedentes y objetivos declarados de la reforma

El RD 1155/2024 deroga el anterior Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, vigente durante trece años y objeto de diversas modificaciones parciales. La decisión gubernamental de aprobar un nuevo reglamento integral, en lugar de proceder a nuevas reformas puntuales, obedecía a la necesidad de adaptar el marco normativo a la evolución del fenómeno migratorio, a las exigencias del derecho de la Unión Europea y a los retos demográficos y laborales de España.

En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del proyecto se identificaron como causas justificativas de la reforma: i) la evolución del fenómeno migratorio desde 2011; ii) la necesidad de transponer directivas europeas pendientes; iii) la conveniencia de simplificar y agilizar procedimientos administrativos; iv) la adaptación a las realidades económicas y demográficas contemporáneas. Aspectos idénticamente iguales a la reforma generada por el RD 629/22<sup>7</sup>.

El nuevo RD 1155/24 se estructura en 15 títulos y 265 artículos, e incorpora principios de simplificación normativa, digitalización y cohesión con el derecho de la Unión Europea<sup>8</sup>. Entre sus objetivos programáticos destacan: mejorar las vías de entrada y permanencia regular; adaptar nuevamente la estancia de estudios en correspondencia con la Directiva de investigación, estudios, prácticas<sup>9</sup>, simplificar los procedimientos administrativos de gestión migratoria; regular las autorizaciones de residencia y trabajo para actividades de temporada; mejorar la planificación y gestión de la migración circular, dar nueva regulación a las circunstancias excepcionales, así como al estatus de familiares de españoles, entre otros tantos aspectos.

---

<sup>7</sup> Si se realiza una lectura comparada del Preámbulo del RD 629/22 con la exposición de motivos del RD 1155/24 se constará la similitud de objetivos, existiendo entre uno y otro apenas dos años de diferencia.

<sup>8</sup> Se transponen varias directivas, entre ellas, Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2021 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación, y por el que se deroga la Directiva 2009/50/CE del Consejo, DOUE» núm. 382, de 28 de octubre de 2021. Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar, Diario Oficial n° L 251 de 03/10/2003. Directiva (UE) 2024/1233 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro, (refundición). DOUE núm. 1233, de 30 de abril de 2024.

<sup>9</sup> Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*. DOUE núm. 132, de 21 de mayo de 2016.

## 2.2. Estructura y contenido del nuevo Reglamento

Los objetivos programáticos antes mencionados introducen en el nuevo reglamento modificaciones sustanciales. Entre las novedades más destacadas figuran:

- Se da una nueva regulación al procedimiento de visados (Título II art. 25 y ss), así como a las vías de entradas. Ampliación de visados: se introducen nuevas categorías, incluido el visado de búsqueda de empleo con duración de un año (art. 43 y ss).
- Se modifica lo relativo a la estancia de estudiantes /art. 34 y ss).
- Se realiza una nueva configuración en lo referido a la migración circular (art. 114-b en relación con 121).
- Se reformula el sistema de arraigos (art. 125 y ss): Se establecen cinco modalidades diferenciadas: arraigo de segunda oportunidad, arraigo sociolaboral, arraigo social, arraigo socioformativo y arraigo familiar. La permanencia mínima exigida se reduce de tres a dos años para el arraigo social.
- Se establece una duración estandarizada de autorizaciones: Todas las autorizaciones iniciales tendrán una duración de un año, con renovaciones de cuatro años.
- Se introduce un estatuto de residencia temporal de familiares de españoles: Se crea un régimen específico diferenciado del régimen comunitario, mediante un Capítulo VII en el Título IV, respondiendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo.

## 2.3. Entrada en vigor y régimen transitorio

Como se ha señalado el RD 1155/2024 entro en vigor el 20 de mayo de 2025. El mismo cuenta con un régimen transitorio particularmente complejo. La complejidad de este se manifiesta fundamentalmente en:

- i) la Disposición final cuarta: la misma establece su entrada en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE, es decir, el 20 de mayo de 2025. Este plazo de *vacatio legis* tenía por finalidad permitir la adaptación de las administraciones públicas, la formación del personal de las oficinas de extranjería, así como de la formación de los diferentes profesionales y operadores jurídicos intervinientes en estos trámites. Cuestión que no ha sido del todo así, ya que no ha existido la adaptación de las administraciones públicas intervinientes en los diferentes tramites, por ejemplo, los Consulados han seguido exigiendo requisitos no establecidos para diferentes tipos de visados; en cuantos a los

estudiantes, se continúan presentado dudas con los centros reconocidos y tipos de cursos; en cuanto a la formación, tanto la del personal de las oficinas de extranjería, como la de los diferentes operadores jurídicos, tampoco han sido los requeridos, estas formaciones se han caracterizado por una formación empírica, a ciegas y, sobre todo, sobre la base de criterios de las diferentes zonas del país o de los especialistas que lo impartían.

- ii) la Disposición transitoria segunda: establece que las solicitudes presentadas antes del 20 de mayo de 2025 se resolverán conforme al RD 557/2011, salvo que la persona interesada solicite expresamente la aplicación del nuevo reglamento y acredite el cumplimiento de sus requisitos. Esta previsión aparentemente beneficiosa, ha generado importantes problemas prácticos de gestión, por ejemplo, respecto a estudiantes que habían entrado en ese periodo y habían solicitado estancia de estudio en territorio se les ha computado plazos diferentes; otro ejemplo, en figuras como el arraigo familiar (introducido por el RD 629/22) el cual establecía ascendiente, sin delimitar grado ni línea, (como lo hace el actual RD 1155/24), es decir, están aplicado a las solicitudes prestadas antes de la entrada en vigor del RD 1155/24 dicho reglamento sin haberlo solicitado el interesado. Disfunciones similares han sucedido con el arraigo para la formación. Todo ello, a pesar de la nota aclaratoria de 2-12-24<sup>10</sup> que señala que aquellas solicitudes presentadas antes del 20-05-2025 que no hayan sido todavía resueltas en esa fecha, se resolverán conforme a lo establecido en RD 557/2011, salvo que la persona interesada solicite de forma expresa, a partir del 20 de mayo. Sobre esta misma Disposición transitoria segunda se dictó otra nota aclaratoria, la nota del 20/06/2025<sup>11</sup> referente a la procedencia de asignar un número de la Seguridad Social y, en su caso, tramitar el alta en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda a las personas extranjeras.
- iii) mención especial merece la Disposición transitoria quinta, relativa a los solicitantes de protección internacional cuyas solicitudes hayan sido denegadas. Esta disposición es objeto de intenso debate y crítica, la misma permite computar hasta seis meses de permanencia irregular para acceder al arraigo, frente a los dos años del régimen ordinario, pero solo durante el primer año de vigencia del reglamento. Esta disposición, por si sola, encierra en si misma un alto grado de inseguridad jurídica que ha dado lugar a una nota aclaratoria<sup>12</sup> y a un criterio interpretativo<sup>13</sup> aten-

---

<sup>10</sup> <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/nota-aclaratoria>.

<sup>11</sup> <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/migraciones/20250620-nota-dggm-alta-en-ss-en-aplicacion-de-la-dt2>.

<sup>12</sup> Nota aclaratoria sobre la disposición transitoria quinta de 30/01/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria.

<sup>13</sup> Criterios de Gestión 4/2025 de la Dirección General de Gestión Migratoria, sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar

diendo a que la misma conculca el art. 5<sup>14</sup> Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, el art. 18 (derecho al asilo) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), así como con los derechos a la igualdad ante la ley y la no discriminación arts. 20 y 21 de la CDFUE, el art. 31. 3 de la LOEX en relación con los art. 15 y 16 de la Ley 12/2009 (Ley de Asilo), todos en relación con los art. 9, 53 y 97 de la Constitución Española (CE), así como el propio art. 129-4 de la Ley 39/2015 por infracción del principio de jerarquía normativa.

### **3. LA PROLIFERACIÓN NORMATIVA SUBSIDIARIA: UN SÍNTOMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA**

#### **3.1. Análisis desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Afectación del principio de seguridad jurídica**

Expuesto de manera referencial alguna de las situaciones que ha ido generando la entrada en vigor del RD 1155/24, debemos analizar algunas de esas disonancias desde la perspectiva de los derechos fundamentales. Como se ha dicho, uno de los objetivos de la reforma es lograr el cumplimiento de las garantías y seguridad jurídicas para los procedimientos de extranjería, y así repercutir en las garantías de los ciudadanos extranjeros.

El principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 de la CE exige que las normas sean claras, precisas, estables y previsibles. Como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional (TC), la seguridad jurídica, es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad.

El RD 1155/2024, lejos de reforzar la seguridad jurídica, entendemos la ha debilitado sustancialmente, mediante: i) la ambigüedad normativa: conceptos jurídicos indeterminados, ii) remisiones excesivas: con múltiples opciones y requisitos difícilmente inteligibles que han derivado a instrucciones, ordenes, criterios, no conocidos al tiempo de entrada en vigor y, iii) un régimen transitorio que, como ya se ha señalado es complejo, máxime en su Disposición transitoria quinta.

#### **3.2. El principio de no discriminación y la igualdad de trato**

A su vez consideramos que se vulnera el principio de igualdad y no discriminación reconocida en el art. 14 de la CE. Son varios los artículos del RD 1155/2024 que consideramos vulnera este derecho, en correspondencia con

---

arraigo. <https://www.inclusion.gob.es/eu/web/migraciones/criterios-de-gestion>.

<sup>14</sup> El citado artículo señala "Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados".

la doctrina jurisprudencial del TC al respecto. El tratamiento diferenciado entendemos alcanza una de sus máximas manifestaciones en lo referente a: i) todas aquellas personas que se encuentren en la situación de la Disposición transitoria quinta, fundamentándolo con los argumentos expuestos *ut supra*; ii) aquellos supuestos relacionados con la residencia de los hijos de residentes, concretamente en cuanto a lo regulado en el art. 159.1 en lo referido a “solteras” y art. 160.1 en lo referido al inciso “solteros”, así como lo relacionado con el plazo de solicitud de 6 meses desde nacimiento o acceso a residencia de los progenitores y que el menor no se haya ausentado del territorio nacional desde su nacimiento; aquí entendemos se produce una vulneración de varios artículos de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, entre ellos, arts. 2; 3.1; 9.1; 10; 19.1 y 34, así como art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 23 apartado 1 del Convenio de La Haya de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, art. 1 apartado 2 párrafo 2 y 23-3-2-i) de la LO 8/2021, entre otras; iii) en estrecha relación con lo anterior tenemos lo relativo a las niñas y niños extranjeros en España no acompañados<sup>15</sup> que se encuentran tutelados; iv) el Reglamento no resuelve un problema, ya histórico, la situación de irregularidad para de menores no nacidos en España; v) lo referido a los familiares de ciudadanos españoles en dependencia de múltiples factores, entre ellos, libertad de circulación o no del ciudadano español, grado de parentesco, país de origen del familiar respecto de la solicitud del visado, la edad, prueba de acreditación de determinadas relaciones, entre otros aspectos.

Asimismo, la disparidad de criterios entre oficinas de extranjería genera desigualdades territoriales inadmisibles. El lugar de presentación de la solicitud no debería condicionar el resultado, pero la realidad práctica muestra que así sucede, es decir, se está generado una especie de *fórum shopping* en dependencia del lugar donde se realizan determinadas solicitudes.

### 3.3. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva

Entendemos que, al producirse las vulneraciones antes mencionadas, las mismas se interrelaciona directamente con el art. 24 de la CE. Al existir una inseguridad jurídica se produce inevitablemente una falta de garantía en el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de defensa y a la obtención de una resolución fundada en derecho. Esto debido a la existencia de preceptos ambiguos que, han requerido de instrucciones, órdenes y criterios interpretativos, estos últimos, incluso variando su interpretación según la oficina administrativa. Consideramos que lo anterior derivará en una

---

<sup>15</sup> Vid nota 5, Informe del Defensor del Pueblo, advierte que la entrada en vigor del RD 1155/2024 podría abocar a la irregularidad sobrevenida a miles de menores.

especie de *fórum shopping*, o quizás, dicho de otra forma, el propio Ejecutivo impulsa a que exista una especie de instrumentalización geográfica en correspondencia con determinadas figuras, debido a que el ciudadano extranjero concurrirá a aquellos lugares donde pueda cumplir mejor los requisitos exigidos por la Administración.

En cuanto al derecho de defensa, consideramos que el ejercicio de este derecho desde la perspectiva de una defensa efectiva y eficaz se encuentra con limitaciones interpretativas, atendiendo a que no se conocen con certeza los requisitos aplicables a muchas de las categorías jurídicas antes descritas, o cuando estos varían según los criterios interpretativos de gestión cambiantes, o incluso cuando varían de una oficina de extranjería a otra dentro de una misma Comunidad. Además, la proliferación de instrucciones administrativas con dudosa jerarquía normativa plantea problemas procesales.

### **3.4. El recurso contencioso-administrativo interpuesto ante el Tribunal Supremo contra el RD 1155/2024**

Los aspectos antes referenciados, entre otros, han llevado a la interposición de un recurso contencioso administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra el RD 1155/24 -se impugna 31 artículos y varias disposiciones de este-. Los recurrentes —Asociación Extranjeritas en Red, Coordinadora de Barrios y Asociación Pro-Derechos Humanos de España<sup>16</sup>— argumentan que el Reglamento contradice la LOEX, vulnera tratados internacionales, directivas europeas y lesiona derechos fundamentales reconocidos en la CE. Entre los puntos más destacados del recurso figuran, i) lo referente al estatuto de familiar de ciudadano español; ii) acceso a las autorizaciones de residencia por arraigo de las personas solicitantes de protección internacional y su relación con la impugnación DT 5.<sup>a</sup>; iii) lo relativo a la residencia de hijos de residentes o de menores tutelados, iv) lo relativo a los menores extranjeros no acompañados. A todos ellos, y los demás aspectos planteados en el recurso, deberá el TS dar una respuesta desde la perspectiva de garantía de los derechos que allí se cuestionan.

### **3.5. La técnica normativa deficiente: modificaciones *ultra vires***

Consideramos que la técnica normativa empleada para la redacción del RD 1155/24 ha sido deficiente. Se agrava aún más la situación tras el análisis jurídico de las instrucciones, criterios y notas emitidos en aras de solventar aquella. Muchos de ellos revelan un exceso de sus competencias, modificando sustancialmente el contenido del RD 1155/2024. Esta práctica vulnera el

---

<sup>16</sup> Se ha de señalar que también han existido otras asociaciones e interesados legitimados que han interpuesto recursos contra el RD 1155/24.

principio de jerarquía normativa y genera profunda inseguridad jurídica. Aspecto que veremos a continuación.

### 3.5.1. *Las Instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones*

La entrada en vigor del RD 1155/24 ha desvelado en la práctica jurídica la inseguridad jurídica referenciada. Ello ha dado lugar a uno de los fenómenos más llamativos de mismo, la inmediata proliferación de instrucciones administrativas emitidas por la Secretaría de Estado de Migraciones, notas aclaratorias y criterios, estos últimos emitidos por la Dirección General Migratoria. Desde mayo del año 2025 a noviembre del mismo año se han dictado al menos cuatro instrucciones SEM<sup>17</sup>, ellas son:

- Instrucción n.º 1/2025 de SEM de fecha 13-05-2025: Sobre las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo. Obsérvese que esta propia instrucción fue promulgada incluso antes de la propia entrada en vigor del Reglamento el 20-5-2025. Esta instrucción está compuesta por ocho apartados que pretenden clarificar las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo. Resulta importante señalar que esta instrucción en su exposición inicial hace referencia a la Directiva 2013/32/UE<sup>18</sup>, señalando que la misma está vigente, cuestión que no es correcta atendiendo a dos aspectos: i) la Directiva ha sido derogada por el Pacto Migratorio y Asilo de la UE en especial por el Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024<sup>19</sup>, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. Este reglamento está en vigor desde 11 de junio de 2024 (art. 79), pero su implementación completa se realizará de forma gradual hasta junio de 2026. Lo cierto es que a fecha 13-05-2025 dicha Directiva estaba derogada; ii) la citada Directiva nunca fue transpuesta a nuestro derecho interno. Siendo llamativo, que la propia Instrucción señala que la misma se dicta, entre otros motivos, para que exista una coherencia entre el RD 1155/24 y la normativa europea, sin embargo, el RD 1155/24 es del 19-11-24, mientras que el Reglamento (UE) 2024/1348, ya estaba en vigor cuando se promulgó el RD 1155/24. Lo que demuestra, precisamente, todo lo contrario, la falta de coherencia alegada.

<sup>17</sup> <https://www.inclusion.gob.es/eu/web/migraciones/instrucciones>.

<sup>18</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. DOUE núm. 180, de 29 de junio de 2013.

<sup>19</sup> DOUE núm. 1348, de 22 de mayo de 2024

- Instrucción n.º 2/2025 de fecha 13-05-2025: Sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española. Esta instrucción, a lo igual que al anterior, fue promulgada incluso antes de la propia entrada en vigor del Reglamento el 20-5-2025. La misma está compuesta por diez apartados que pretenden esclarecer el nuevo estatuto de residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española.
- Instrucción n.º 3/2025 de SEM de fecha 20-06-2025: Sobre las autorizaciones de estancia de larga duración por estudios. Como bien se señala, fue promulgada al mes de la entrada en vigor del Reglamento y recoge ocho apartados que pretenden clarificar y garantizar una comprensión y aplicación uniforme de esta figura, buscando, en todo caso, otorgar la mayor seguridad jurídica a las personas solicitantes de esta autorización.
- Instrucción n.º 4/2025 de SEM de fecha 10-07-2025: Sobre el informe de integración social en las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo. Esta instrucción se promulgo un mes y medio posterior de la entrada en vigor del reglamento y está compuesta por cuatro apartados dirigidos a esclarecer lo relativo a la naturaleza, competencia y contenido para la emisión del informe de integración social, así como un régimen transitorio para las solicitudes de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo social o de arraigo socioformativo que se presenten tras la entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, se admitirán los informes de integración social emitidos conforme al Real Decreto 557/2011.
  - Instrucción conjunta del Director General de Gestión Migratoria y del Comisario General de Extranjería y Fronteras sobre aceptación de pasaportes venezolanos caducados. Esta instrucción que no está numerada es del 13-01-2025, la cual cómo su mismo nombre indica va a solventar un aspecto muy concreto lo cual su incidencia en el RD 1155/24 es muy puntual.
  - Instrucción Conjunta del Director General de Gestión Migratoria y del Comisario General de Extranjería y Fronteras de 16-01-2026 por la que se determina el criterio a seguir en los procedimientos de Extranjería impulsados o tramitados a favor de nacionales bielorrusos en España.

Sin el ánimo de describir cada una de las instrucciones, comentaremos someramente la Instrucción n.º 1 y 2. Debemos comenzar diciendo que de la lectura de ambas nos percatamos que están dirigidas complementar la interpretación del RD 1155/24 las cuales tuvieron que dictarse incluso antes de la propia entrada en vigor del reglamento, (mientras que las dos últimas se

publicaron al mes de la entrada en vigor). La emisión de estas instrucciones en un período temporal tan breve evidencia la insuficiencia y ambigüedad del texto reglamentario. Como señala la jurisprudencia<sup>20</sup>, las instrucciones administrativas tienen como función legítima la interpretación uniforme de normas preexistentes, pero no pueden innovar el ordenamiento jurídico ni modificar derechos y obligaciones establecidos reglamentariamente, cuestión que hace muchas de las instrucciones señaladas.

Un ejemplo paradigmático se encuentra en la Instrucción n.º 1/2025 de la SEM sobre arraigos, la misma en su apartado primero, inciso tres, referido a los requisitos exigidos por el artículo 126 a) y b) relativos a la condición de solicitante de protección internacional, señala, que la condición de solicitante de protección internacional se adquiere desde que la persona extranjera manifieste su voluntad de pedir la protección, especificando más adelante que si la persona extranjera desiste de su solicitud de protección internacional, se entenderá que, desde ese momento, cumple con la condición de no ser solicitante de protección internacional, y comenzará o se reanudará el cómputo del tiempo de permanencia requerido en el apartado b) del art. 126. Ya de por sí la misma Instrucción utiliza términos dudosos al señalar *comenzará o se reanudará el cómputo*, por tanto, el día *a quo* cambia en correspondencia con la circunstancia del día de la solicitud de la protección internacional (si fue en frontera el mismo día que llego, o si se realizó en territorio después de llevar algún tiempo, etc). Mientras que el apartado b) del art. 126 señala que la persona para solicitar el arraigo social debe haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de la solicitud de protección internacional, excluyendo de ese tiempo el periodo o tiempo de permanencia en España durante la tramitación de la solicitud de protección internacional hasta su resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial. Es decir, que ese juego de fechas y determinación del día *a quo* para el cómputo de los 2 años tampoco queda esclarecido en la Instrucción. A su vez este particular de la presente Instrucción hay que verlo en relación con la nota aclaratoria sobre la Disposición transitoria quinta de 30-01-2025 de la DGGM y el criterio de Gestión 4/2025 de la misma Dirección de fecha 28-08-2025, sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo. Apenas dos semanas después 12-09-2025, la DGGM ha emitido una versión ampliada (criterio ampliatorio) de este mismo criterio, exponiendo nuevas precisiones.

---

<sup>20</sup> Las instrucciones carecen de carácter normativo, pues no tienen «incidencia directa en los derechos de los ciudadanos», sino que únicamente establecen «pautas interpretativas» dirigidas a determinados órganos que necesitan ser materializadas a través de un acto administrativo para ser objeto de impugnación jurisdiccional (STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, ROJ de 26 de enero de 2021, RC 3439/2019, ECLI: ES:TS:2021:215, FD 5 y 6). Sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente subordinados a las autoridades que las dictan; no contienen previsiones *ad extra*, que vinculen o afecten a terceros, incidiendo en su situación jurídica (STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2.ª, ROJ de 29 de abril de 2021, Rc 7190/2019. ECLI: ES:TS: 2021:1664, FD 3).

Como se podrá observar, desde fechas tan tempranas como el 30-1-25 hasta la actualidad la propia administración comenzó a expresar su propia preocupación sobre los términos aquí expuesto, sin que hasta el presente exista una claridad de estos.

El apartado segundo de la Instrucción 1/25 reinterpreta el arraigo de segunda oportunidad, señalando que es una figura de nueva creación, en particular, en lo referente a los supuestos de no renovación o prórroga de autorizaciones de residencia que dan acceso a este arraigo. El art. 127-a) del Reglamento establece tres requisitos fundamentales para otorgar el mismo, 1) se requiere haber sido titular de una autorización de residencia, 2) que la misma no hubiera sido otorgada por circunstancias excepcionales, en los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, y 3) que la solicitud de renovación de la primera residencia no se hubiese podido realizar por motivos diferentes a razones de orden público, seguridad y salud pública, excepcionando y permitiendo la solicitud de arraigo segunda oportunidad si las razones de orden público, seguridad y salud pública dejaran de existir por sentencia absolutoria o sobreseimiento. Sin embargo, la Instrucción añade una prohibición adicional, no se podrá solicitar dicho arraigo cuando la autorización haya perdido su eficacia por aplicación de una causa de extinción (salvo la del artículo 200.1). Esta restricción adicional no figura en el Reglamento y constituye una innovación normativa que excede de la función interpretativa de las instrucciones<sup>21</sup>.

Otro ejemplo, de la propia Instrucción n.º 1/2025 lo tenemos en el arraigo sociolaboral (apartado tercero de la instrucción). El art. 127-b) del Reglamento exige una permanencia de dos años continuados, aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, es decir aportación de uno o varios contratos de trabajo con jornada mínima de 20 horas semanales. La Instrucción clarifica la interpretación relativa a como calcularse la duración total del contrato laboral, especifica que se acepta cualquier modalidad contractual prevista en la normativa laboral siempre que se acredite la percepción del salario indicado en el artículo 127.b), esclarece que en el caso de que el contrato sea de duración determinada, este o la suma de contratos que se presenten de este tipo, deberán tener una duración superior a 90 días. Sin embargo, la Instrucción en su punto 4 del apartado tercero, señala que, la remisión del artículo 127.b) a los requisitos que debe cumplir el empleador del artículo 74, con la excep-

---

<sup>21</sup> PEY GONZÁLEZ, José, María, "Nuevas reglas para los autónomos extranjeros en España: luces y sombras del Real Decreto 1155/2024", *Diario LA LEY*, núm. 10738, Sección Tribuna, 2025, <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx>.

ción del apartado a), se hacen extensiva a los apartados d)<sup>22</sup> y e)<sup>23</sup> del mismo artículo, es decir, exige al empleador del cumplimiento de dichos apartados. La Instrucción en este punto modifica sustancialmente los requisitos exigidos al empleador, simplificándolos respecto a lo previsto en el artículo 76 del Reglamento. Esta simplificación, aunque prácticamente deseable, carece de cobertura reglamentaria y de un exceso de la Instrucción.

Cuestión similar sucede con la misma instrucción n.º 1/2025 pero en lo concerniente al arraigo social (apartado cuarto de la Instrucción). En este caso clarifica lo referente a los medios económicos, cuantía y procedencia, sin embargo, no se pronuncia respecto al informe de integración social, para luego, casi dos meses después emitir una instrucción específica —la Instrucción n.º 4/2025— que instruye sobre la realización de dicho informe. De lo anterior, se deduce que la propia Administración en fecha 13-05-2025 (fecha de promulgación de la Instrucción 1/25) no tenía claro el proceso, forma y autoridad que realizaría dicho informe, teniendo que esperar dos meses más para esclarecer lo referido a la elaboración de dicho informe. Lo anterior, ratifica no solo la indefinición del texto reglamentario, sino también la propia incertidumbre de la Administración.

En cuanto a la Instrucción n.º 2/2025 sobre familiares de españoles introduce requisitos y condiciones no contemplados en el Reglamento. Sin embargo, entendemos que el problema es más complejo. De la lectura de la parte introductoria de la misma, excepto lo referido a la Comunicación de la Comisión sobre las Orientaciones sobre el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE y sus familias, de 6 de diciembre de 2023<sup>24</sup>, donde se clarifica que la Directiva 2004/38/CE, (apartado 2.1.2 nacionales retornados se aplica solamente a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade o resida en un EM distinto del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia que le acompañen o se reúnan con él o retornen), el resto de lo argumentado y de las sentencias citadas son anteriores al 16-8-22 fecha de la entrada en vigor del RD 629/22, el cual creó la figura del arraigo familiar. Por tanto, al promulgarse el mismo todos esos criterios eran conocidos. De ser así, cabría preguntarnos ¿qué razones hubo para promulgar el RD 629/22 en su art 124.3 en la forma que se redactó?, para luego, escaso dos años cambiarlo completo y generar la incertidumbre que existe al respecto. Por sí misma, la Instrucción tampoco resuelve lo planteado por ella misma, ni por el propio RD 1155/24, no instrumenta ese estatuto al cual hace referencia, sino simplemente trata de cumplir en sus apartados los vacíos regulatorios

---

<sup>22</sup> Que el empleador se encuentre al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social.

<sup>23</sup> Que el empleador cuente con medios económicos, materiales o personales, suficientes para su proyecto empresarial y para hacer frente a las obligaciones asumidas en el contrato frente al trabajador en los términos establecidos en el artículo 76.

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52023XC01392>.

del reglamento. Reiterando, que tampoco lo logra, máxime cuando muchas oficinas de extranjería del país no lo están cumpliendo.

Resulta curioso, al igual que la anterior Instrucción, que el RD 1155/24 en su Exposición de Motivos punto II no tuviera en cuenta todos los argumentos señalados en la parte introductoria de la Instrucción n.º 2/2025, exponiendo simplemente que, el RD 629/22 con la modificación realizada al art. 124.3 generó importantes limitaciones, señalando el carácter excepcional y que su configuración no hacía posible hablar propiamente de un estatuto de familiar de ciudadano español completo. Señalando más adelante, la necesidad de regular el estatuto de familiar de personas con nacionalidad española de forma específica en este nuevo Reglamento, fuera de la figura de arraigo familiar, dejando la figura de arraigo familiar para regular los supuestos de progenitores de ciudadanos comunitarios. Esto, reiteramos tampoco se ha logrado con la Instrucción.

A su vez, como la Instrucción anterior, la DGGM dicta un criterio de gestión estrechamente relacionado con la naturaleza jurídica de los procedimientos que regula la Instrucción n.º 2/25, consistente en el criterio sobre la obligación de inscripción del matrimonio celebrado en el extranjero en el registro civil español de fecha 30-06-2025, señalando finalmente, *“En suma, este centro directivo considera la naturaleza meramente declarativa y no constitutiva de la inscripción del matrimonio en el Registro Civil español, siendo la inscripción un medio de prueba cuya ausencia puede suplirse con un certificado de matrimonio extranjero con los requisitos anteriormente expuestos”*, aspecto este que se pudo esclarecer perfectamente en la referida instrucción, debido a que el art. 96-b del RD 1155/24 relativo a la acreditación de los requisitos para la obtención de la autorización relativos al familiar extranjero, señala claramente en su punto 2.º que hay que acreditar la documentación de la existencia del vínculo familiar con el familiar de nacionalidad española. Para este aspecto, no era necesario dictar un criterio de gestión, simplemente bastaba al momento de redactar el RD 1155/24 tener presente el Código Civil en su art. 49 el cual establece que *“cualquier español podrá contraer matrimonio dentro o fuera de España... y que también podrá contraer matrimonio fuera de España con arreglo a la forma establecida por la ley del lugar de celebración”*, de manera que el matrimonio celebrado en el extranjero conforme a la *lex loci* se considera válido. A su vez, el artículo 61 dispone que *“el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración. Para el pleno reconocimiento de los mismos será necesaria su inscripción en el Registro Civil. El matrimonio no inscrito no perjudicará los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas”*. De ello se deduce que los efectos civiles y económicos del matrimonio se producen desde su celebración, y que la inscripción registral no tiene carácter constitutivo, por tanto, la ausencia de inscripción no invalida el matrimonio, pudiendo acreditarse su existencia por otros medios, como autoriza el artículo 2 de la Ley del Registro Civil.

### 3.5.2. *Notas aclaratorias y criterios de gestión*

Además de las instrucciones antes mencionadas, la Dirección General de Gestión Migratoria ha emitido diversas notas aclaratorias y criterios de gestión. A fecha noviembre del año 2025 destacan, las ya mencionadas notas aclaratorias, i) nota aclaratoria sobre la Disposición transitoria segunda de la DGGM de fecha 03-12-2024 ii) nota aclaratoria sobre la Disposición transitoria quinta de la DGGM de fecha 30-01-2025 y iii) nota aclaratoria de 20-06-2025, en este caso, referente la procedencia de asignar un número de la Seguridad Social y, en su caso, tramitar el alta en el Régimen de la Seguridad Social que corresponda a las personas extranjeras.

En cuanto a los criterios de gestión tenemos;

- i) Criterio de Gestión 1/2025 de fecha 15-08-2025 el cual establece las pautas sobre modificaciones de estancias y residencias, así como sobre prórrogas de arraigos. Aspectos fundamentales del presente criterio entre otros encontramos, homogeneización de plazos y efectos en solicitudes de modificación, reglas específicas para cambios de residencia por estudios, familiares de españoles/UE y Ley 14/2013, nuevos criterios sobre prórrogas de residencias por arraigo, permitiendo renovaciones anuales sucesivas y claridad sobre el silencio administrativo y la competencia territorial. Este criterio ha generado confusión al introducir restricciones no previstas expresamente en el RD 1155/2024.
- ii) Existe otro Criterio de Gestión DGGM 1/25 de fecha 12-9-25, es decir casi un mes posterior al anterior, pero en este caso sobre interdicción de la doble valoración<sup>25</sup>, referido a los casos en que la oficina consular haya expedido un visado y se solicite una autorización de estancia de larga duración o residencia, en la instrucción de esta segunda resolución no se entrarán a valorar documentos o requisitos que ya lo hubieran sido a la hora de conceder el visado correspondiente. Este es un escenario clásico<sup>26</sup> y problemático en el Derecho de Extranje-

<sup>25</sup> Aquí, la “interdicción de la doble valoración” conceptualmente hay que verla en la prohibición de la duplicidad de controles, el principio de eficiencia administrativa y la unicidad de mercado. El ciudadano no tiene el deber de soportar cargas duplicadas cuando una Administración ya ha validado el cumplimiento de los requisitos técnicos o jurídicos Eficacia, Eficiencia y Coordinación (Art. 103 CE). Principio de Necesidad y Proporcionalidad. La intervención administrativa debe ser la mínima necesaria. Un segundo control sobre lo ya controlado es, por definición, desproporcionado. Derecho a una Buena Administración: Implica que el ciudadano no sufra dilaciones indebidas por solapamientos competenciales (art. 41 de la CDFUE). Ante este tipo de casos cuando hay competencias concurrentes, debe operar el principio de cooperación, no el de superposición.

<sup>26</sup> ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Aurelia, “Expedición del visado (Comentario al artículo 27)”, en MONEREO PÉREZ, J. L., (dir.), FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. Á., (coords.), *Comentario a la LOEx y RELOEx*, 2.ª Ed., Comares, Granada, 2012, pp. 437-450. La autora trata extensamente, la prohibición de reevaluación de requisitos ya valorados, la violación de seguridad jurídica por contradicciones administrativas, la indefensión generada por la fragmentación administrativa y la necesidad de coordinación obligatoria entre autoridades.

ría: la tensión entre el Ministerio de Asuntos Exteriores (Consulados/MAEC) y el Ministerio de Inclusión/Interior (Oficinas de Extranjería/Subdelegaciones del Gobierno). Debemos recordar que ambas Administraciones pertenecen a la Administración General del Estado. Ha sido histórico el planteamiento que el hecho de que actúen órganos distintos (Consulado vs. Oficina de Extranjeros) no justifica ante el ciudadano una doble carga probatoria ni una reevaluación de requisitos ya acreditados. Por tanto, el principio de unidad de la Administración del Estado es el fundamento central para combatir esta mala praxis (principio de Personalidad Jurídica Única de la Administración General del Estado (art. 2 y 3.4 de la Ley 40/2015, LRJSP, prohibición de *Venire contra factum proprium*: reevaluar los requisitos ya acreditados para el visado supone ir contra los actos propios de la Administración, vulnerando el principio de confianza legítima (Art. 3.1.e Ley 40/2015)). El Consulado y la Oficina de Extranjería no son entes extraños entre sí; ambos son órganos de la AGE. Por tanto, lo que ha verificado y validado el Consulado (órgano periférico en el exterior) debe tenerse por validado para la Oficina de Extranjería (órgano periférico en el interior), salvo que hayan cambiado las circunstancias fácticas sobrevenidas. De plantearse la doble valoración se vulnera el principio de seguridad jurídica y confianza legítima. Resulta interesante de este criterio que en su fundamentación haga referencia a la regla general de prohibición de realizar una doble valoración en las solicitudes por dos órganos de la administración, en concreto la oficina consular y la delegación o subdelegación del gobierno remitiendo a la doctrina jurisprudencial del TS Sala de lo Contencioso Administrativo de 5-10-2011<sup>27</sup>, lo llamativo es que la DGGM tenga que a través de un criterio homogeneizar la interpretación y aplicación de las normas reguladoras en materia de extranjería, cuando el funcionariado de dichas oficinas deba ser competente y deba tener conocimiento de dichos principios generales del derecho administrativo, Visto ello así el presente criterio lejos de armonizar, homogeneizar la interpreta-

---

<sup>27</sup> STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, ROJ de 5 de octubre de 2021, RC 5245/2008, ECLI: ES:TS:2011:6660 FD 5) "Por tanto, la concesión de la autorización de residencia por reagrupación no es producto del ejercicio de una competencia compartida, en cuya virtud sea necesaria para su misma existencia y validez la concurrencia sucesiva de dos voluntades (la del Subdelegado del Gobierno, primero, y la del agente diplomático o consular, después), sino que se perfecciona por la propia resolución que la concede, siendo la posterior expedición del visado mero requisito de eficacia de la misma... En consecuencia, constituye una inexactitud afirmar que en este primer expediente del art. 42, de autorización de residencia por reagrupación, sólo se valora la situación y circunstancias vitales del reagrupante. Muy al contrario, también se estudian las del reagrupado (si no fuera así, la obligación de aportar esos documentos carecería de todo sentido)". Esta jurisprudencia ha sido posteriormente consolidada en STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, ROJ de 27 de diciembre 2012, RC 2589/2012, ECLI: ES:TS:2012:8827 y STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª, ROJ de 18 de diciembre de 2015, RC 4136/2014, ECLI: ES:TS:2015:5436).

ción y aplicación de las normas reguladoras en materia de extranjería, patentiza la inseguridad jurídica señalada.

- iii) Criterio de Gestión 2/2025 de fecha 15-08-2025 sobre cambios de contrato o persona empleadora en las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo sociolaboral en relación con art. 127.b) del RLOEx concesión de una autorización de residencia temporal por razones de arraigo sociolaboral cuando la persona extranjera cumpla, de forma acumulativa, entre otros requisitos, el de *“la aportación de uno o varios contratos de trabajo que garantice al menos el salario mínimo interprofesional o el salario establecido, en su caso, en el convenio colectivo aplicable, en el momento de la solicitud, en proporción a la jornada trabajada, y cuya suma represente una jornada semanal no inferior a veinte horas en cómputo global [...]”*. El criterio clarifica el procedimiento a seguir cuando se produzca un cambio de persona empleadora en este tipo de autorizaciones, cuestiones que desde hace tiempo se viene configurando en la práctica, aspectos muy conocidos por todas las oficinas de extranjería en su funcionamiento. Este aspecto, como muchos de los ya señalados y, de los demás que comentaremos, pudieron ser perfectamente evitables en la redacción del reglamento, simplemente, habiendo tenido en cuenta una retroalimentación de los propios criterios de las Oficinas de extranjería. Se ha de señalar que el criterio a pesar de establecer a través de este un procedimiento nuevo a seguir cuando se produzca un cambio de persona empleadora, vulnerando la jerarquía normativa, coadyuva a definir esas circunstancias sobrevenidas ajenas a la voluntad de la persona solicitante, marcando los plazos y formas de realizarlo. Llama la atención desde el punto de vista de la efectividad de los recursos, que el Criterio señale que *“Es admisible el cambio de persona empleadora en vía de recurso de reposición”*, cuestión que demuestra subliminariamente la poca efectividad de los recursos de reposición en esta especialidad<sup>28</sup>, teniendo que señalar la DGGM que ello se puede lograr a través del recurso de reposición.
- iv) Criterios de Gestión 3/2025 de fecha 15-08-2025 sobre autorizaciones de residencia para menores en el proceso de adopción internacional. Este criterio pretende esclarecer una redacción del RD 1155/24 en el art. 66 familiares reagrupables, cuando señala *“en el supuesto de hijos adoptivos deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efectos en España”* y luego en el art. 94 ámbito de aplicación respecto de los familiares de personas con nacionalidad española, el cual señala *“en*

---

<sup>28</sup> NÚÑEZ HERRERA, Vladimir Eraldo, *Las medidas cautelares en los procedimientos de extranjería*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 105.

el supuesto de hijos adoptivos deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efectos en España conforme a la normativa nacional e internacional”. Por otro lado, debemos señalar que, en el caso de las adopciones internacionales, hasta la entrada en vigor del RD 1155/24, las personas menores que iban a ser adoptadas viajaban a España provistas de un visado con el fin de constituir legalmente la adopción en España, la cual se produce con la inscripción en el Registro Civil (artículo del 175 Código Civil). Sin embargo, conforme a la regulación actual, es necesaria la obtención de una autorización de residencia para que estas personas menores puedan acceder al visado. Sin embargo, sobre esta materia de adopción internacional al momento de promulgarse el RD 1155/24, era más que conocido de la existencia del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993, por tanto, el redactor reglamentario pudo y debió perfectamente tener en cuenta los requisitos del art. 18 del citado convenio<sup>29</sup> y no tener que recurrir al presente criterio. A su vez entendemos, que el artículo 176 del CC establece expresamente que “la adopción se constituirá por resolución judicial”, lo que implica que toda adopción en España pasa necesariamente por un control jurisdiccional previo. Por ello, no se comprende el alcance ni la necesidad de la exigencia prevista en el artículo 94.d) del nuevo reglamento, cuando dispone que deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efectos en España conforme a la normativa nacional e internacional. Tal previsión podría interpretarse como una duplicación innecesaria de controles, o incluso, como una falta de coordinación normativa, dado que, tanto la legislación interna como la internacional ya contemplan mecanismos suficientes para garantizar la validez y eficacia de las adopciones, tanto nacionales como extranjeras. Sobre este aspecto el mencionado Criterios de Gestión 3/2025 no expone nada al respecto.

- v) Criterio de Gestión 4/2025 de fecha 27-08-2025 sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo, comentado *ut supra*.
- vi) Criterio de Gestión 5/2025, de fecha 12-09-2025 en relación con la no exigibilidad del certificado médico en la autorización de estancia de larga duración o de residencia cuando la persona extranjera se halle en España. Dirigido a esclarecer el apartado i) del artículo 38 del RLOEx, el cual recoge como requisito para la obtención de los visados de estan-

---

<sup>29</sup> El citado artículo señala las Autoridades Centrales de ambos Estados tomarán todas las medidas necesarias para que el niño reciba la autorización de salida del Estado de origen, así como de entrada y residencia permanente en el Estado de recepción.

cia de larga duración y de residencia, respectivamente, la aportación de un certificado médico con el fin de acreditar que la persona extranjera no padece ninguna de las enfermedades que pueden tener repercusiones de salud pública graves de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 de la Organización Mundial de la Salud (RSI-2005). Como es conocido, la finalidad y el alcance del RSI-2005 conforme a su artículo 2, es prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales. Estos criterios son más que conocidos, por tanto, tampoco se comprende porque el redactor reglamentario no tuvo en cuenta este aspecto al momento de la redacción. Dictar el presente criterio, señalando que se pretende homogeneizar su interpretación de algo archiconocido, demuestra una vez más, la forma en que el Ejecutivo redactó el presente reglamento. Esclarecer a través del criterio que no es exigible la aportación de certificado médico acreditativo de que la persona extranjera no padece ninguna de las enfermedades que pueden tener repercusiones de salud pública graves de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 en los casos en que, de acuerdo con el RLOEx, solicite su autorización de estancia de larga duración o de residencia hallándose en España, demuestra con creces la incoherencia de redacción del nuevo reglamento.

- vii) Criterio de Gestión 6/2025. Silencio positivo tarjeta residencia permanente Tarjeta Familiar UE de fecha 29-10-25. El presente criterio establece y esclarece un criterio claro y uniforme para la tramitación de las solicitudes de tarjeta de residencia permanente de familiares de ciudadanos de la Unión Europea, reconociendo que, en caso de no dictarse resolución expresa en el plazo legalmente establecido, la solicitud debe entenderse estimada por silencio administrativo positivo. El interesado podrá solicitar una certificación administrativa que acredite este efecto y la Oficina de Extranjería deberá emitirla sin necesidad de nueva valoración del fondo del expediente. Si se dicta resolución expresa fuera de plazo, esta deberá respetar los efectos ya producidos por el silencio favorable, salvo que concurren causas legales de nulidad o revisión conforme al ordenamiento jurídico. En igual sentido se considera que este criterio tampoco era necesario, porque lo que viene a demostrar es que la Administración no siempre tiene en cuenta la jurisprudencia. En este sentido las SSTs:

Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, ROJ de 19 de enero de 2022, RC 3501/2020, ECLI: ES:TS:2022:64 y la STS de la misma Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección 5.<sup>a</sup>, ROJ de 13 de julio

de 2022, RC 946/2021, ECLI: ES:TS:2022:2884, determinan y reiteran cuál es el sentido del silencio administrativo en las solicitudes de tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, señala que la falta de respuesta en el plazo de tres meses de una solicitud de tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano comunitario determina su concesión por silencio positivo. Es decir, hace 4 años mínimos esos criterios y conceptos sobre el silencio positivo estaban esclarecido por nuestro máximo órgano jurisdiccional.

- viii) Criterio de Gestión 7/2025 eficacia autorización de residencia menor extranjero no acompañado de fecha 31-10-2025. El mismo pretende esclarecer la interpretación del artículo 172 del reglamento reconociendo que la fecha de eficacia de la Cédula de Inscripción debe retrotraerse al momento en que el menor fue puesto a disposición del servicio de protección de menores. Esta fecha deberá coincidir, asimismo, con la fecha de inicio de la autorización de residencia.
- ix) Criterio de Gestión 8/2025 estancia de larga duración (programa de movilidad de alumnos) de fecha 11-11-2025. El objetivo del presente criterio es establecer un criterio uniforme respecto a los requisitos previstos en el artículo 53.1.c). De la lectura del citado criterio nos percatamos, por ejemplo, que introduce aspectos totalmente novedoso no recogidos en el reglamento, tales como que la organización responsable del programa de movilidad de alumnos o el centro de enseñanza que participe en el proyecto educativo se haga responsable del alumno durante su estancia, en particular en cuanto al coste de sus estudios, así como los gastos de estancia y regreso a su país, sin perjuicio de que el alumno sea el responsable de abonar previamente dichos gastos a la entidad o centro. Sin embargo, este criterio resulta curioso no solo por su contenido y alcance, sino por su propia naturaleza, debido a que esclarece un aspecto dentro de los programas de movilidad de alumnos a los cuales los art. 7 (Requisitos generales) y 12 (Requisitos específicos para alumnos) de la Directiva (UE) 2016/801 dio regulación. Se ha de recordar que esta Directiva fue traspuesta<sup>30</sup> al RD 629/22, sin embargo, en el RD 1155/24 se señala en su Disposición Final segunda que se traspone parcialmente la Directiva, mientras que la exposición de motivos del RD 1155/24 señala “*que asimismo se mejorar la transposición*” de la citada Directiva aportando

---

<sup>30</sup> Previamente se había dictado la Instrucción 1/2018 de la DGM sobre la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2016/801/UE en lo relativo a la autorización de residencia al estudiante para la búsqueda de empleo o para emprender un proyecto, poco tiempo después se dictó la Instrucción 3/2018 sobre la misma directiva, pero en esta ocasión refiriéndose a investigadores, más adelante la Introducción 4/2018 para las cuestiones en prácticas. Lo que evidencia un conocimiento pleno de la Directiva y ratifica nuestro criterio de que el artículo 53.1.c) del RD 1155/24 pudo tener una mejor redacción e incluir en su momento los criterios de gestión ahora publicados.

seguridad jurídica. Si ello fuese así el artículo 53.1.c) del RD 1155/24 hubiese comprendido los requisitos de los art 7 y 12 de la Directiva y no hubiese hecho falta el presente criterio.

- x) Criterio de Gestión 9/2025, de fecha 15-12-2025, relativo a la determinación de la vigencia de la primera autorización de residencia de familiares reagrupados en supuestos de reagruparte con residencia de larga duración o larga duración-UE en España, de fecha 15-12-2025. El artículo 68 del RD 1155/2024, establece expresamente que: “Cuando la persona reagrupante tenga la condición de residente de larga duración o de residencia de larga duración-UE en España, la vigencia de la primera autorización de residencia de los familiares reagrupados se extenderá hasta la fecha de validez de la tarjeta de identidad de extranjero de que sea titular la persona reagrupante en el momento de la entrada del familiar en España, con el mínimo de un año”. La posterior autorización de residencia de la persona reagrupada será de larga duración. Esta previsión normativa vincula directamente la vigencia de la autorización del familiar reagrupado con la fecha de caducidad de la T.I.E. del reagrupante, garantizando además un mínimo de un año de validez.
- xi) Criterio de Gestión 10/2025, de fecha 23-12-2025, nuevamente sobre materia de estudiantes, relativo a la acreditación de no haber sido becados o subvencionados, por parte de quienes sean titulares de una autorización por estudios, actividades de investigación o formación o prácticas no laborales concedida conforme a los artículos 37.1, letras a), b) o d) y 43 del reglamento aprobado por real decreto 557/2011, de 20 de abril, cuando soliciten el acceso a la situación de residencia y trabajo o de residencia con excepción de la autorización de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 del reglamento aprobado por real decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, de fecha 23-12-2025. A la vista de lo anteriormente señalado, se establece que el requisito de que la persona extranjera no haya sido becada o subvencionada por organismos públicos o privados dentro de programas de cooperación para el desarrollo sostenible o de acción humanitaria españoles o del país de origen, no se exigirá a las personas extranjeras titulares de una autorización por estudios, actividades de investigación o formación o prácticas no laborales concedida conforme a los artículos 37.1, letras a), b) o d) y 43 del reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que soliciten el acceso a la situación de residencia y trabajo o de residencia con excepción de la autorización de trabajo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 190 del reglamento aprobado por RD 1155/2024.
- xii) Criterio de Gestión 1/2026, de fecha 07-01-2026, relativo a la interpretación del artículo 128.3 del RD 1155/2024, respecto de las personas que pueden acogerse a la autorización excepcional por enfermedad

sobrevenida grave, cuando la persona afectada por la enfermedad es un menor, de fecha 07-01-2026. Tras la sentencia del STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, ROJ de 19 de julio de 2025, RC 942/2025, ECLI: ES:TS:2025:3312 inspiradora de este criterio de gestión. Contexto: enfermedad grave sobrevenida y menores extranjeros. El artículo 128.3 del Reglamento de Extranjería permite conceder una autorización de residencia temporal por razones humanitarias a personas extranjeras que sufran una enfermedad grave sobrevenida en España, cuando el tratamiento necesario no sea accesible en su país de origen y la interrupción de este suponga un riesgo grave para su salud o su vida. En el caso de menores, el propio precepto ya preveía que esta autorización pudiera extenderse al progenitor o tutor que se encontrara en España y se responsabilizara del menor. Sin embargo, esta previsión resultaba insuficiente en determinados supuestos familiares complejos. La clave del nuevo criterio la encontramos en la interpretación realizada por el Tribunal Supremo en la sentencia antes citada, que refuerza el principio del interés superior del menor como eje central de este tipo de autorizaciones. A partir de esta doctrina, se establece que la autorización por razones humanitarias no debe limitarse únicamente al menor y a un progenitor, sino que puede extenderse al conjunto de su unidad familiar cuando concurren determinadas circunstancias. ¿A quién se extiende ahora la autorización? Según el nuevo criterio, cuando la persona afectada por la enfermedad grave sea un menor, podrán acogerse a la autorización de residencia por razones humanitarias: Los padres del menor. Los hermanos menores de edad. Los hermanos mayores de edad que tengan una discapacidad que requiera apoyos o que les impida objetivamente atender a sus propias necesidades por razones de salud. Todo ello con una condición esencial: que los miembros de la familia convivieran con el menor en España en el momento en que se produce la enfermedad sobrevenida. Esta aclaración unifica la actuación de las Oficinas de Extranjería y evita interpretaciones restrictivas que, en la práctica, podían provocar la separación familiar en situaciones de extrema gravedad. Desde un punto de vista práctico, este criterio supone un avance importante en la protección de las familias extranjeras con menores gravemente enfermos. Reconoce que la atención sanitaria y el cuidado del menor no pueden analizarse de forma aislada, sino dentro de su entorno familiar y afectivo. Además, aporta seguridad jurídica tanto a las personas solicitantes como a los profesionales que las asesoran, al fijar una interpretación clara y coherente con la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> HEREDIA SÁNCHEZ, Lerdys. Saray., "La posible extensión del estatuto de residencia a los familiares de un menor extranjero que obtiene autorización de residencia en España por razones humanitarias. A propósito de la STS de 10 de julio de 2025", *Revista de Jurisprudencia de Derecho Internacional*

Existen a su vez otros criterios de gestión que no tiene numeración los cuales citamos a continuación:

- xiii) Criterios de Gestión S/N de la Subdirectora General de Inmigración y Movilidad Internacional sobre la residencia inicial de menores nacidos en España, cuando la solicitud se presenta fuera del plazo de seis meses de fecha 01-07-2025. Este criterio de gestión redactado en forma de nota está dirigido a unificar la actuación de las Oficinas de Extranjería ante estos casos y aclara cómo debe procederse cuando se supere el plazo o cuando el menor no se encuentre en territorio español. Los criterios de gestión aclarados en esta en esta nota se centran en relación con los menores nacidos en España, solicitud después de los 6 meses y lo referido los menores nacidos/as y el no nacidos/as en España, sus renovaciones de las autorizaciones del antiguo RLOEX.
- xiv) Criterio de Gestión S/N de la Subdirectora General de Inmigración y Movilidad Internacional de fecha 01/07/2025 en relación con menores nacidos/as y no nacidos/as en España. Renovaciones de las autorizaciones del antiguo RLOEX (RD 1155/224, de 19 de noviembre). Respecto de los artículos 159 y 160 del RLOEx recogen la concesión de autorización de residencia inicial para persona menor extranjera acompañada nacida o no nacida en España, respectivamente, por 5 años. Reconoce claramente este criterio que el nuevo RLOEx, no se contempla la renovación de la autorización, dado que la inicial se concede por 5 años y se accede a la residencia de larga duración, transcurridos esos 5 años (artículo 159.7). Por ello, vulnerando el sistema de fuentes y todos los principios antes mencionados procede a indicar que en estos casos se proceda a conceder una autorización inicial conforme al artículo 159 o 160, según corresponda, del nuevo RLOEx por el tiempo que reste de los 5 años respecto de los concedidos en la autorización cuya renovación se pretende. Seguidamente señala que no se exigirá la acreditación de la disposición de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir necesidades de la familia que recoge el antiguo reglamento.
- xv) Criterios de Gestión S/N de la DGGM de fecha 30-06-2025 sobre la obligación de inscripción del matrimonio celebrado en el extranjero en el registro civil español de comentado *ut supra*.
- xvi) Criterio ampliatorio S/N, de 12-9-2025, en relación con el cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo. Amplia el Criterio de

---

Privado, núm. 3, 2025, pp. 59-68, <https://doi.org/10.69592/3045-6673-N3-SEGUNDO-SEMESTRE-2025-ART-6>.

Gestión 4/2025 de 28-08-2025 sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo;

- xvii) Criterios de Gestión S/N de la DGGM de fecha 23/06/2025 sobre la legitimación de las personas empleadoras y empresas para solicitar autorizaciones de residencia y trabajo.
- xviii) Criterio interpretativo sobre el cómputo global de la Jornada Laboral Semanal en Los Arraigos de DGGM de fecha 20-02-2025. Es decir, tres meses antes de la entrada en vigor del reglamento

A su vez, tenemos la Comunicación de fecha 26/02/2025 de no exigencia de desistimiento de protección internacional, dicha comunicación expresa que habida cuenta de la naturaleza excepcionalísima y fuera del ámbito del régimen general de Extranjería de los permisos de residencia que contempla la Resolución de 12 de febrero de 2025, de la Secretaría de Estado de Migraciones, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2025, no se exigirá el previo desistimiento de la solicitud de protección internacional de las personas que se hallen en tal situación para acceder a uno de estos permisos. Como también existen notas informativas, una respecto al aplazamiento del pago de las tasas en los Procedimientos de Extranjería conforme al nuevo Reglamento de Extranjería (RD 1155/2024, de 19 de noviembre) de fecha 20-5-25 y la de fecha 24-6-25 referida a Procedencia de asignación de NUSS y Alta en Seguridad Social, en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda del RD 1155/2024, de 19 de noviembre.

Se puede concluir parcialmente que la multiplicación de los instrumentos administrativos antes referenciados (más de 15), incluso algunos sobre la misma materia (por ejemplo, estudiantes) demuestran la incorrecta o mala técnica legislativa empleada en el RD 1155/24, derivando en la inseguridad jurídica, acreditando la existencia de una estructura normativa fragmentada, difícilmente accesible y de dudosa jerarquía.

## **4. ALGUNAS ÁREAS CRÍTICAS DE INSEGURIDAD JURÍDICA**

### **4.1. El régimen de arraigo: innovaciones legislativas mediante instrucciones, notas y criterios**

El régimen de arraigo constituye una de las áreas más complejas y controvertidas del nuevo Reglamento. Las cinco modalidades recogidas —arraigo de segunda oportunidad, sociolaboral, social, socioformativo y familiar— pretendían clarificar (respecto al RD 557/11 y RD 629/22), y a su vez ampliar las vías de regularización. Sin embargo, como se ha venido expresando, no se ha logrado esa clarificación, siendo muestra de ello que para esta categoría jurídica de arraigos existen, fundamentalmente, tres instrucciones (la n.º 1/2025 pro-

piamente sobre arraigo, la n.º 2 sobre familiares de españoles y la n.º 4 sobre el informe de integración social), más una nota aclaratoria (sobre la disposición transitoria quinta) y cuatro criterios de gestión (Criterio de Gestión 1/2025 sobre las pautas de modificaciones de estancias y residencias, así como sobre prórrogas de arraigos, criterio de Gestión 1/2025 sobre cambios de contrato o persona empleadora en las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo sociolaboral; criterio de Gestión 4/2025 sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo; criterio ampliatorio, de 12-9-2025, del Criterio de Gestión 4/2025 de 28-08-2025 sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional para solicitar arraigo).

Cuestión similar existe en cuanto a las vías de ampliación de procesos de regularización administrativa, consideramos que hasta el presente tampoco se puede afirmar o negar sobre los resultados de esa presunta ampliación. No existen aún datos estadísticos sólidos que permitan aseverar si a través de estos procesos en realidad han sido efectivos, en cuanto a cifras de personas extranjeras que hayan obtenido su regularidad administrativa. Lo cierto, es que hasta el presente las opiniones de colectivos, como la Abogacía Española es diferente, los requisitos, exigencias, instrucciones, criterios, etc, hacen de las categorías mencionadas un complejo entramado para su solicitud y tramitación.

#### **4.2. El retroceso en la protección de solicitantes de asilo**

Otra de las áreas críticas de inseguridad jurídica es lo referente a la regulación dada en la Disposición Transitoria quinta respecto de aquellos solicitantes de protección internacional que su solicitud haya sido denegada. Esta Disposición Transitoria quinta en si misma tiene una compleja redacción, recurriendo a unos periodos de tiempo o plazos que hacen que su resultado al momento de entrar en vigor (el 20-5-2025) fuese inoperante. La citada disposición transitoria quinta computa seis meses de permanencia irregular para quienes tengan resolución denegatoria firme antes del 20-05-2026, cuestión que estadísticamente tampoco está determinado.

Como se ha expuesto respecto a la Disposición Transitoria quinta existe una nota aclaratoria y dos criterios de Gestión, el 4/2025 sobre cómputo del tiempo en situación irregular de las personas solicitantes de protección internacional y el criterio ampliatorio de fecha 12-9-2025 del anterior criterio. Esta Disposición hay que verla en relación con el artículo 126.b) el cual establece que, para computar la permanencia continuada exigida en las autorizaciones por arraigo, no se tendrá en cuenta el tiempo en que la persona extranjera estuvo en el trámite como solicitante de protección internacional, esto a su vez hay que verlo en relación con el art. 10-2 del Reglamento 1348/24/UE, reglamento de procedimiento de asilo (el cual entra en aplicación en junio de 2026).

Para poder tener una mejor interpretación de esta Disposición transitoria quinta y sus resultados se tendrá que estar a la espera de los resultados estadísticos que se obtengan.

Consideramos que a pesar de lo que regula el art 10-2 del Reglamento 1348/24/UE, como se ha expresado el mismo no entra en aplicación hasta en junio de 2026, mientras que la Directiva 2013/32 nunca fue traspuesta a nuestro derecho interno, por lo que el art. 9 de la misma el cual hacía referencia al no reconocimiento del periodo de residencia mientras se tramitaba el asilo, no pudo ser utilizado en sentido negativo contra el ciudadano extranjero. Atendiendo a ello entendemos que esta disposición supone un retroceso flagrante respecto a la práctica administrativa anterior, que sí computaba el tiempo de tramitación de la solicitud de asilo<sup>32</sup>. Las consecuencias prácticas se pueden pronosticar devastadoras, ya que hasta junio de 2026 no era necesario aplicar el art 10-2 del Reglamento 1348/24/UE, por tanto, se ha perdido un año para poder regularizar a un número determinado de personas. Introducir el plazo de dos años para acceder al arraigo genera una situación de irregularidad sobrevenida contraria a cualquier política europea e interna al respecto.

#### **4.3. Residencia temporal de familiares de españoles: lagunas y contradicciones**

Otra de las áreas que genera inseguridad jurídica es lo referente al Capítulo VII del Título IV del RD 1155/2024 el cual crea el nuevo estatuto de residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española. Esta regulación pretendía colmar una histórica laguna jurídica, dando cumplimiento a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo<sup>33</sup>. Sin embargo, las exigencias normativas de esta figura jurídica se han contrapuesto no solo a lo regulado por su antecesor el RD 629/22, sino también al propio RD 240/07 que es la norma que traspone a nuestro derecho interno la Directiva 38/04. En este sentido, podemos señalar a modo de ejemplo, que la exigencia normativa del RD 1155/24 se refuerza contra los familiares de los españoles en varias líneas, entre ellas, i) lo referido a la probatoria para relaciones estables no registradas, ii) certificados de matrimonio, esta última generó el criterio de gestión sobre la obligación

---

<sup>32</sup> En este sentido se ha de tener presente los antecedentes que dieron lugar a esta disposición, entre ellos, la STS, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, ROJ de 24 de enero 2024, RC 8727/2022, ECLI: ES:TS:2024:414. En cuanto a la instrumentalización de las solicitudes de asilo se puede consultar sus antecedentes en STS Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5.ª, ROJ de 29 octubre 2019, RC. 1059/2018, ES:TS:2019:3410. rechaza el asilo solicitado en fraude de ley desde un CIE con la única intención de eludir la expulsión.

<sup>33</sup> Doctrina referida a los art. 20 y 21 del TFUE lo regulado en la Directiva 38/04 y el ejercicio de libre circulación o aquellos supuestos de ciudadanos UE estáticos o sedentarias, es decir que no hayan ejercido tal derecho. Ello llevado a nuestro derecho interno es lo referido al RD 240/07.

de inscripción del matrimonio celebrado en el extranjero en el registro civil español (aspecto comentado ut supra).

Estas exigencias normativas han derivado en la aplicación práctica de importantes deficiencias, las cuales ha generado como se ha mencionado la Instrucción SEM 2/2025 la cual ha tenido que instrumentar aspectos fundamentales del régimen, introduciendo requisitos probatorios y procedimentales no contemplados en el Reglamento.

#### **4.4. La disparidad de criterios entre Oficinas de Extranjería. Ausencia de uniformidad en la aplicación normativa**

La problemática explicada hasta el presente no solo ha proyectado sus consecuencias sobre los operadores jurídicos, sino también que se ha expandido sobre las diferentes oficinas de extranjería del país lo que ha traído como resultado la existencia de una disparidad de criterios interpretativos entre ellas. A pesar de las instrucciones emitidas, que teóricamente deberían garantizar una aplicación uniforme en las oficinas de extranjería, la realidad práctica muestra divergencias significativas.

El Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla, en su circular 40/2025, solicitó a los profesionales que remitieran “las incoherencias normativas, interpretaciones contradictorias o diferencias de criterio entre oficinas, así como cualquier otra circunstancia que esté dificultando la práctica profesional”.

Esta iniciativa, replicada por otros colegios de la abogacía, evidencia la magnitud del problema.

Las diferencias se manifiestan en aspectos tan fundamentales como: la documentación exigida para acreditar determinados requisitos; la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados (integración social, medios económicos suficientes, vínculos familiares); los plazos de subsanación concedidos; y los criterios de inadmisión de solicitudes.

##### **4.4.1. Consecuencias prácticas para los justiciables**

La disparidad de criterios entre oficinas genera graves consecuencias para las personas extranjeras. Solicitudes idénticas pueden ser estimadas en una provincia y denegadas en otra, vulnerando el principio de igualdad ante la ley. Esta situación incentiva una especie de *forum shopping* administrativo, con personas desplazándose de una provincia a otra para presentar solicitudes en oficinas reputadas como más favorables.

Esto llevado a una perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva, la falta de uniformidad dificultará enormemente la función de los tribunales

contencioso-administrativos lo que generará una jurisprudencia contradictoria que inevitablemente surge de las decisiones administrativas dispares generando una mayor inseguridad jurídica lo que llevará inexorablemente a un incremento de las demandas ante los órganos jurisdiccionales y aumento de los recursos de apelación y casación.

## **5. CONTRADICCIONES CON EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **5.1. Vulneración del Derecho Internacional**

Consideramos que de acuerdo con lo aquí expuesto el RD 1155/24 en su redacción no tuvo en cuenta instrumentos internacionales tan importantes, como la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados en su art. 5 respecto a la Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup>; la Convención de los Derechos del Niño (entre ellos, arts. 2; 3.1; 9.1; 10; 19.1 y 34 en problemas tan trascendentales como la problemática de los menores no acompañados y lo referido a los menores nacido en territorio nacional de padres en situación administrativa irregular. En igual sentido y en estrecha relación con lo anterior el art. 8 del CEDH, todo ello en relación con el Convenio de La Haya de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños.

A su vez entendemos que no se tuvo presente Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993.

### **5.2. Vulneración del Derecho de la Unión**

Como se ha mencionado con anterioridad consideramos que regulador reglamentario en el ámbito europeo no tuvo muy presente los art, 20 y 21 del TFUE y toda la jurisprudencia de la TJUE al respecto en relación con la regulación del estatuto de familiares de españoles.

En igual sentido consideramos que el redactor reglamentario no analizó proporcionalmente el art. 18 de la CDFUE en relación con los art 20 y 21 de la misma respecto a toda la problemática concerniente con los solicitantes de protección internacional y la disposición transitoria 5.<sup>a</sup>.

En lo que respecta al Derecho derivado de la UE, encontramos que al dejarse de trasponer Directivas tan importantes como la Directiva 2013/33/UE sobre normas de acogida de solicitantes de protección internacional y la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional también ha traído como consecuencia interpretaciones doctrinales como la STS, Sala de lo Contencioso-ad-

ministrativo, Sección 5.<sup>a</sup>, ROJ de 24 de enero 2024, RC 8727/2022, ECLI: ES:TS:2024:414 que han repercutido en el RD 1155/24, específicamente en la Disposición Transitoria 5.<sup>a</sup>.

En similares términos y con difícil encaje jurídico se encuentra todo lo relacionado con los familiares de ciudadanos españoles, los requisitos exigidos y las limitaciones de derecho respecto de a los familiares de los ciudadanos de la UE de acuerdo con la Directiva 38/04. Estas limitaciones o desigualdades ante la ley no solo se presentan respecto y en comparación con los ciudadanos de la UE, sino entre los propios españoles, haya estos ejercido el derecho de libre circulación o no.

Otra Directiva que ha generado varias trasposiciones e instrucciones (ver cita 30) ha sido la Directiva (UE) 2016/801 la cual fue traspuesta al RD 629/22, sin embargo, en el RD 1155/24 se señala en su Disposición Final segunda que se traspone parcialmente la Directiva, mientras que la exposición de motivos del RD 1155/24 dispone *“que asimismo se mejorar la transposición”* de la citada Directiva aportando seguridad jurídica, sin embargo, como hemos visto el materia de estudiantes, también se han tenido que generar criterios interpretativos al respecto.

### **5.3. Incompatibilidades con el Pacto Europeo de Migración y Asilo**

Atendiendo a todo lo antes dicho y en aras de evitar en lo máximo posible todas las disonancias antes expuestas, no podemos dejar de mencionar el gran reto que se nos avecina, la implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo, adoptado en 2024, el cual establece un marco común para la gestión de la migración y el asilo en la Unión Europea. El RD 1155/2024 declara su intención de alinearse con este Pacto, ello quiere decir que inevitablemente el RD 1155/2024 está abocado a nuevas reformas, unidas a aquellas que se generen una vez que se apruebe el Reglamento de retorno, por tanto, partiendo del contenido actual y del resultado del recurso interpuesto ante el TS contra el mismo las tensiones evidentes antes mencionadas deberán ser superadas atendiendo a los retos de un futuro muy cercano, junio de 2026, fecha en que ha de entrar en aplicación el Pacto Europeo.

El Pacto enfatiza la necesidad de procedimientos ágiles, equitativos, garantistas y eficientes para la protección internacional y el flujo y control migratorio, esperemos que las reformas que se han de operar en nuestro sistema legislativo interno estén a la altura.

## **6. LA ANUNCIADA REGULARIZACIÓN**

A principios de la última semana de enero de 2026, el gobierno anunció que otorgaría permisos de residencia y trabajo a todos los extranjeros que llegaron

al país antes del 31 de diciembre de 2025, hayan vivido en España durante al menos cinco meses y no tengan antecedentes penales. El día 27 de enero, el Ejecutivo aprueba el Acuerdo por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Por tanto, estamos ante una reforma del RD 1155/2024. Ciertamente, la necesidad de eliminar la irregularidad viene plasmada desde la presentación de una Iniciativa Popular<sup>34</sup>. El objetivo primordial de esta no solo era de carácter administrativo, sino humano y social, pues se buscaba integrar a cientos de miles de personas que ya residen, conviven y trabajan de facto en el país, pero que carecen de un estatus legal que les garantice derechos básicos y seguridad jurídica<sup>35</sup>.

La paralización de la IPL conlleva un cambio de vía de poner a cero el reloj de la inmigración y eliminar la irregularidad. Se prevé que esta medida es beneficiosa para todos los actores sociales, ya que, por un lado, el trabajador adquiere derechos laborales, acceso a la seguridad social y protección frente a abusos. Por otro lado, los empresarios ganan en seguridad jurídica al poder contratar formalmente a personas que ya están desempeñando labores en sus negocios. Pero, además, se persigue otro objetivo económico como es la reducción de la economía sumergida. Al regularizar a estos trabajadores, el Estado incrementa la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y se combate de manera directa el «círculo de explotación laboral» al que se ven abocadas muchas personas debido a su situación de irregularidad administrativa. Momento en el que estamos aún dudamos de cómo será el texto final pero la idea es la siguiente, lo que si podemos apuntar es que llega tarde y con

---

<sup>34</sup> Algunos datos sobre el inter parlamentario de esta iniciativa: Vid. Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España (BOCG, Serie D, núm. 449, de 6 de mayo de 2022, p. 27; [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-449.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-449.PDF)). Iniciativa legislativa popular. Autor: Don Jorge Serrano Paradinas. Solicitud de prórroga del plazo previsto para la recogida de firmas en relación con la Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España. Acuerdo: Prorrogar por tres meses y, por lo tanto, hasta el día 23 de diciembre de 2022, el plazo para la finalización del procedimiento de recogida de firmas en relación con la referida Proposición de Ley de iniciativa popular. Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de mayo de 2022. Proposición de Ley para una regularización extraordinaria para personas extranjeras en España ([http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/15\\_B\\_11](http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/15_B_11)). Toma en consideración. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la toma en consideración de la Proposición de Ley de iniciativa popular relativa a la regulación extraordinaria para las personas extranjeras en España. El texto ha salido adelante por 310 votos a favor y 33 en contra, y pretende buscar “mecanismos que garanticen que dichas personas puedan salir de la situación de invisibilidad y “no derechos” como consecuencia del estatus migratorio irregular”. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado (BOCG, Serie B, núm. 11-4, de 1 de octubre de 2024, pp. 1-19; [http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/XV\\_B\\_11\\_4](http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/XV_B_11_4)).

<sup>35</sup> PEY GONZÁLEZ, José, María, “Regularización extraordinaria: un giro en la política migratoria española”, *Diario LA LEY*, núm. 10752, Sección Tribuna, 2025, <https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx>.

una fórmula que no habría sido necesario esperar tanto, ciertamente el fracaso de la IPL, por falta de consenso en las Cortes Generales, ha llevado a otra alternativa: modificación del Reglamento de extranjería. De momento partimos de la Propuesta de modificación del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Al momento de redactar el presente trabajo, nos encontramos en el plazo de consulta pública abierto al respecto, el cual finaliza el día 6 de febrero de 2026. Aunque vamos a esbozar algunos datos más o menos claros de la propuesta de texto normativo, evidentemente no podemos aún saber cuál será el texto definitivo. Algunos de los aspectos incluidos en un texto elaborado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se encuentran esclarecidos en el portal de Preguntas y respuestas Tramitación de regularización extraordinaria 2026<sup>36</sup>.

De la lectura de la propuesta de reforma se puede concluir parcialmente que dentro de sus objetivos, como ya hemos señalado, se encuentran, i) proceder a la regularización administrativa de cientos de personas extranjeras en situación de irregularidad administrativa y ii) solventar varios de los problemas generados por el RD 1155/24, por ejemplo, los relativos a la disposición transitoria quinta del mismo<sup>37</sup>, sin embargo, hay que mencionar que dicha propuesta normativa también adolece en su redacción de varios problemas o

<sup>36</sup> . Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.: Preguntas y respuestas Tramitación de regularización extraordinaria 2026. Entre los primeros comentarios podemos mencionar los siguientes: FELIPE GAROÑA, Manuel., “¿Una regularización de dos vías? Sobre el anuncio hecho por el Gobierno que afecta a inmigrantes ya en nuestro país”, *Law and Trends*, 2026. <https://www.lawandtrends.com/noticias/administrativo/una-regularizacion-de-dos-vias-sobre-el-anuncio-hecho-por-el-gobierno-que-afecta-a-inmigrantes-ya-en-nuestro-pais-1.html>; MURCIANO, Gema., “Proceso de regularización extraordinaria en España (2025-2026). ¿Qué sabemos?”, *Blog Sepin*, 2026. <https://blog.sepin.es/blog/2026/01/29/proceso-regularizacion-extraordinaria-espana-2025-2026/>; PEY GONZÁLEZ, José María, “Regularización extraordinaria 2026: quién puede acogerse, qué se exige y qué impacto tendrá el nuevo proceso”, *Revista de Derecho Vlex*, <https://vlex.es/vid/regularizacion-extraordinaria-2026-puede-1103575138>; ROJO TORRECILLA, Eduardo, “Las políticas de inmigración se mueven, en Europa y en España. Análisis de los contenidos laborales de la Estrategia europea de asilo y migración, y del proyecto de Real Decreto de regularización extraordinaria (con aportación de datos estadísticos)”, *Blog Eduardo Rojo Torrecilla*, 2026, <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2026/01/las-politicas-de-inmigracion-se-mueven.htm>.

<sup>37</sup> En el Proyecto de reforma en su motivo I párrafo quinto señala “La reforma incorporada en este real decreto persigue profundizar en los objetivos que inspiraron la redacción del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, mejorando las vías de acceso a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales a aquellas personas que ya poseen un vínculo inescindible de convivencia, así como dotar de una mayor seguridad jurídica a las personas extranjeras ya presentes en España, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos...” (lo subrayado es nuestro). Así seguidamente en el artículo único, uno señala la modificación de la Disposición Transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 superando a primera vista la compleja y enrevesada Disposición Transitoria quinta, la cual como hemos observado a lo largo de este trabajo a tenido una proliferación *ultra vires* de aclaraciones y criterios para tratar de atemperarla a la realidad migratoria existente. Otro ejemplo, es lo relativo a los art. 159 y 160 del RD 1155/2024 los cuales han sido impugnados en el Recurso contencioso administrativo ante el TS, ahora el proyecto de reforma en su Artículo único, dos pretende reformarlo.

deficiencias, que esperemos sean solventados a partir de las propuestas que se realizaran en la consulta pública<sup>38</sup>.

Este proceso de regularización tendrá un espacio temporal, por lo que la duración de la medida no será permanente, sino que tendrá una vigencia limitada en el tiempo. Se prevé que el plazo se abra a principios de abril de 2026 y el periodo para presentar solicitudes finalizará el 30 de junio de 2026.

En cuanto a los requisitos señala la propuesta que, para acceder a esta regularización, existen unos criterios temporales y de conducta muy específicos. El proceso busca integrar a personas que contribuyan positivamente a la convivencia y que no representen una amenaza para la seguridad nacional. Los solicitantes deben haber entrado y residido en España antes del 31 de diciembre de 2025. Se exige acreditar una estancia mínima de cinco meses de forma continuada en el momento de realizar la solicitud. Para los solicitantes de Protección Internacional: Aquellas personas que tengan una solicitud de asilo en trámite o denegada pueden acogerse al proceso, siempre que su solicitud inicial se hubiera presentado antes de la fecha límite de finales de 2025. Por otra parte, también por motivos de seguridad y orden público se va a considerar requisito indispensable no poseer antecedentes penales. Para poder probar los requisitos mencionados, se incluyen las pruebas documentales. La estancia se podrá acreditar mediante documentos tanto públicos como privados. Entre los primeros, se puede tomar en consideración el empadronamiento. Entre los segundos se debería permitir flexibilidad para que la burocracia no sea un impedimento insalvable<sup>39</sup>.

Las características de la autorización y vigencia de esta están enmarcadas como uno de los aspectos más significativos de la reforma. Uno de los puntos más innovadores es la naturaleza de la autorización concedida: habilitación para trabajar. A diferencia de otros permisos de residencia que limitan la actividad laboral, esta autorización permitirá trabajar desde que se admitida a trámite la solicitud, este trabajo se podrá realizar en cualquier sector económico y en todo el territorio nacional. La autorización inicial tendrá una duración de un año. Una vez finalizado este periodo, las personas podrán transitar hacia las figuras ordinarias previstas en el Reglamento de Extranjería.

Otro aspecto que prevé la reforma es la agilidad Administrativa. El Gobierno se compromete a una tramitación rápida, preferente. El plazo máximo de resolución será de tres meses. Sin embargo, existirá un mecanismo de «vía rápida»: a los 15 días de la admisión a trámite de la solicitud, el interesado ya

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, en este sentido la Asociación Extranjeristas en Red ha presentado un amplio paquete de propuestas de mejora en la redacción del proyecto de reforma, entre ellas, lo relativo al requisito de prohibición de entrada en España, la cancelación de penales, todo lo concerniente a los menores, entre otros aspectos.

<sup>39</sup> . MURCIANO, Gema., "Proceso de regularización extraordinaria en España (2025-2026). ¿Qué sabemos?", *Blog Sepin*, 2026, <https://blog.sepin.es/blog/2026/01/29/proceso-regularizacion-extraordinaria-espana-2025-2026/>.

podrá comenzar a trabajar legalmente, sin esperar a la resolución final. Por otro lado, para lograr la integración se potencia la vida familiar, por lo que se facilitará la regularización simultánea de hijos e hijas menores de edad que se encuentren en España. Para estos hijos menores la medida es aún más protectora, ya que se contempla un permiso de 5 años. Con esto, se busca garantizar la estabilidad de los proyectos de vida de las familias y asegurar que los menores crezcan con plenos derechos en el país donde residen. Ahora bien, no existe claridad sobre la eventual ampliación para los hijos irregulares cuyos padres tienen residencia legal pero que no pueden acreditar vivienda digna y medios económicos. En este sentido consideramos que no deberían ser considerados de peor condición por el hecho de que sus progenitores no estén en una situación de irregularidad. En la consulta pública además de la Propuesta de modificación del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social se incluye una memoria económica de la que se deduce que la regularización extraordinaria de migrantes no tendrá impacto presupuestario ni de personal. Aludiendo a este dato nos encontramos con una cuestión básica ¿se dotará de más medios a las oficinas de extranjería? ¿Serán capaces de responder en 3 meses teniendo en cuenta de que esta medida, precisamente se toma para agilizar el colapso en el que se encuentran? Estas y otras interrogantes tendrán como siempre que esperar a la aprobación final y puesta en marcha de la reforma. No obstante, hasta el presente todo parece indicar que la oficina mejor habilitada es la UTEX, por lo que podrá asumir estas competencias. De momento, la reforma del RD 1155/2024 no está en el BOE, por lo que las dudas son mera elucubración. Si hasta el presente hemos constatado que es difícil seguir la normativa vigente, RD 1155/24, y su proliferación *ultra vires*, que quedará por ver de la presente reforma, por ello, mal podemos dedicarnos a los borradores, solamente cumplir y proponer en el trámite preceptivo de consulta pública.

## 7. CONCLUSIONES

1. El RD 1155/2024 ha sido presentado como una reforma integral destinada a simplificar procedimientos y reforzar la seguridad jurídica, sin embargo, ha generado el efecto inverso: un marco normativo confuso, fragmentado y de compleja aplicación práctica. Lejos de proporcionar certeza, ha multiplicado las fuentes de inseguridad jurídica mediante la proliferación inmediata de instrucciones, notas aclaratorias y criterios de gestión.

2. La técnica normativa empleada resulta deficiente. El Reglamento presenta ambigüedades, lagunas y remisiones excesivas que evidencian una elaboración precipitada. La necesidad de emitir cuatro instrucciones de la SEM en los primeros meses de vigencia y más de quince opiniones, entre criterios,

notas aclaratorias y notas informativas confirma que el texto reglamentario no era apto para su aprobación.

3. A pesar de la *vacatio legis* para su implementación y preparación de todos los operadores intervinientes, el nuevo reglamento reveló desde su propia consulta pública serias deficiencias. La SEM y la DGGM han realizado un ingente esfuerzo por solventar las disonancias del RD 1155/24, pero las instrucciones y criterios emitidos exceden sistemáticamente de sus competencias, modificando, innovando, ampliando o restringiendo derechos establecido reglamentariamente. Esta práctica vulnera el principio de jerarquía normativa y constituye un ejercicio *ultra vires* de la potestad administrativa. Las Instrucciones SEM 1 y 2 /2025, así como varios criterios de la DGGM contienen ejemplos paradigmáticos de esta extralimitación.

4. El tratamiento dispensado a los solicitantes de protección internacional en la Disposición transitoria quinta constituye un retroceso inaceptable desde la perspectiva del derecho internacional de los asilados y refugiados en correspondía con los cánones de derechos consagrados en nuestro derecho interno. La aplicación directa del art. 9 de la Directiva 2013/32 UE vulnera los principios del derecho de la UE. Esta Directiva nunca fue traspuesta a nuestro derecho interno, por lo que no debía aplicarse de forma inversa en contra de los interesados. La Disposición transitoria quinta, de carácter temporal, no resuelve el problema estructural de las dilaciones indebidas en la tramitación de los procedimientos de asilo, más todo lo contrario generará un incremento de extranjeros en situación irregular por causas sobrevenidas.

5. La creación del régimen de residencia temporal para familiares de españoles, aunque responde a una exigencia jurisprudencial, adolece de importantes deficiencias que han requerido correcciones interpretativas mediante instrucciones y criterios de gestión. La regulación resulta insuficiente y potencialmente discriminatoria respecto al régimen de ciudadanos de la unión que han ejercido el derecho de libre circulación, e incluso vulnerando la igualdad de trato entre los propios españoles.

7. La disparidad de criterios interpretativos entre diferentes oficinas de extranjería constituye una fuente gravísima de inseguridad jurídica y de confianza legítima. La falta de uniformidad en la aplicación del Reglamento, de las Instrucciones y de los propios criterios de la SEM y del DGGM respectivamente, vulneran el principio de igualdad y, dificulta extraordinariamente el ejercicio profesional y el derecho a la tutela judicial efectiva.

8. El régimen transitorio del RD 1155/2024 ha presentado una complejidad excesiva que ha genera confusión, tanto para las propias oficinas de extranjería como para los interesados. Las notas aclaratorias emitidas al respecto evidencian que, ni siquiera las propias autoridades administrativas tenían claridad sobre la interpretación adecuada de dichas disposiciones transitorias.

9. El recurso contencioso-administrativo admitido a trámite por el Tribunal Supremo evidencia la gravedad de las contradicciones del RD 1155/2024. La eventual estimación del recurso obligaría a una nueva reforma reglamentaria, o reformular todos los aspectos que señale, por lo que, por un lado, se resolvería las deficiencias que reconozca la sentencia, pero por otro vuelve a perpetuar la inestabilidad e inseguridad del comienzo.

10. El principio constitucional de seguridad jurídica se ha visto seriamente vulnerado por un marco normativo caracterizado por la ambigüedad, modificaciones constantes y la falta de previsibilidad.

El derecho a la tutela judicial efectiva se ve igualmente comprometido cuando los requisitos aplicables varían según criterios de gestión cambiantes o interpretaciones dispares.

11. Las advertencias del Defensor del Pueblo sobre las consecuencias del nuevo Reglamento para menores extranjeros no acompañados han sido desatendidas. La regulación adoptada puede abocar a la irregularidad sobrevenida, vulnerando el interés superior del menor reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

12. El proceso de reforma del RD 1155/2024, recientemente anunciado, es una vía de escape que permitirá la regularización administrativa de cientos de personas extranjeras en situación de irregularidad administrativa, así como solventar o palear varios de los problemas aquí planteados generados por el RD 1155/24.

En definitiva, el RD 1155/2024 ha representado otra oportunidad perdida para dotar al derecho de extranjería español de un marco normativo más claro, coherente y respetuoso con los derechos fundamentales. La inseguridad jurídica generada exige una profunda revisión, bien por vía judicial —a través del recurso pendiente ante el Tribunal Supremo—, bien mediante la nueva reforma reglamentaria que ya subyace y pretende subsanar las deficiencias detectadas, sin perder de vista para un futuro inmediato una nueva reforma a partir de la entrada en aplicación del Pacto Migratorio y Asilo de la UE.