

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 998/2026

Fecha de sentencia: 29/07/2026

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 21/2025

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 24/06/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 21/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez
Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 998/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D. Jose Luis Quesada Varea

D.^a María Consuelo Uris Lloret

D.^a María Concepción García Vicario

D. Francisco Javier Pueyo Calleja

En Madrid, a 29 de julio de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 21/2025 interpuesto por las entidades Cáritas Española; Comisión Española de Ayuda al Refugiado; Federación Andalucía Acoge; Federación Red Acoge y Servicio Jesuita a Migrantes, representadas por la procuradora D.^a Valentina López Valero, bajo la dirección letrada de D. Diego Fernández-Maldonado Delpino, D.^a Dolores, D.^a Noemi, D.^a Adela y D. Leon, contra 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 (publicado en el BOE n.º 280, de 20 de noviembre de 2024).

Ha comparecido como parte demandada la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 20 de enero de 2025, la representación procesal de las entidades Cáritas Española; Comisión Española de Ayuda al Refugiado; Federación Andalucía Acoge; Federación Red Acoge y Servicio Jesuita a Migrantes, interpuso recurso contencioso-administrativo contra 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*, en concreto se impugnan los apartados a) y b) del artículo 126 , la *Disposición Transitoria quinta* y al apartado 2 del artículo 197 del RD 1155/2024 .

Por diligencia de ordenación de esta Sala y Sección, de fecha 21 de enero de 2025, se admitió a trámite el recurso, ordenando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte recurrente, para que formulase escrito de demanda, lo que verificó en tiempo y forma, alegando los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, suplicando a la Sala:

«(...) dicte Sentencia por la que estime el presente recurso contencioso-administrativo y, en consecuencia, acuerde:

(i) Declarar la nulidad de pleno derecho (y subsidiariamente la anulabilidad) del siguiente fragmento del artículo **126.a)** del RD 1155/2024 : "a) [...] **y no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación. A tal efecto, se entenderá por solicitante de protección internacional a aquella persona extranjera que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la que no se haya adoptado una resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial.**", por los motivos indicados en los Fundamentos de Derecho I, II, III y IV.

(ii) Declarar la nulidad de pleno derecho (y subsidiariamente la anulabilidad) del siguiente fragmento del artículo **126.b)** del RD 1155/2024 : "b) [...] **A estos efectos, cuando la persona extranjera haya sido solicitante de protección internacional, no será computable el 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**", por los motivos indicados en los Fundamentos de Derecho I, II, III y IV.

(iii) **Solo para el caso que se declare la invalidez de los fragmentos antes destacados** de las letras a) y b) del artículo 126 del RD 1155/2024 (por los motivos indicados en los Fundamentos de Derecho I, II, III y IV), declarar por coherencia también la nulidad (y subsidiariamente la anulabilidad) de la Disposición Transitoria Quinta del RD 1155/2024 .

(iv) Declarar la nulidad (y subsidiariamente la anulabilidad) de los fragmentos antes destacados de las **letras a) y b) del artículo 126** del RD 1155/2024 y de la **Disposición Transitoria Quinta** del RD 1155/2024 , por los motivos indicados en el Fundamento de Derecho V (vulneración de los principios de seguridad jurídica y de retroactividad de las normas desfavorables).

(v) Declarar la nulidad (y subsidiariamente la anulabilidad) del fragmento **"y, en su caso, judicial"** de los apartados a) y b) del **artículo 126** y de la **Disposición Transitoria Quinta** del RD 1155/2024 , por los motivos indicados en el Fundamento de Derecho VI.

(vi) Declarar la nulidad (y subsidiariamente la anulabilidad) del artículo **197.2** del RD 1155/2024 , por los motivos indicados en el Fundamento de Derecho VII.»

Asimismo, mediante otrosí interesó elevar "(...) ante el TJUE las tres cuestiones prejudiciales expuestas, conforme al artículo 267 del TFUE ."

TERCERO.- La Abogacía del Estado, en la representación que ostenta de la Administración General del Estado, contestó a la demanda en escrito presentado el 17 de julio de 2025 y solicitó a la Sala: «[...] tenga por contestada la demanda, dando a los autos el curso correspondiente hasta dictar sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso interpuesto y declare la plena conformidad a Derecho de la resolución impugnada de adverso, imponiendo las costas a la parte recurrente.»

Termina por otrosí oponiéndose al planteamiento de la cuestión prejudicial solicitada de contrario.

CUARTO.- Mediante decreto de fecha 18 de julio de 2025 se fijó la cuantía del presente recurso en indeterminada.

Por auto de 13 de octubre de 2025 se acordó recibir el pleito a prueba, con el resultado que obra en los autos, y, presentadas las conclusiones escritas por las partes, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

QUINTO.- Por providencia de 18 de marzo de 2026, se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 21 de abril de 2026, dictándose otra el mismo día, por la que se suspendió el señalamiento acordado tras la publicación del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, que modifica el Real Decreto 1155/2024 objeto de este procedimiento, a fin de oír a las partes por si ello pudiera afectar al ejercicio de sus pretensiones.

SEXTO.- La representación procesal de la parte recurrente evacuó el traslado conferido, mediante escrito presentado el 7 de mayo de 2026, formulando las alegaciones que estimó oportunas y suplicó a la Sala: *"...proceda a dictar Sentencia estimando el presente recurso y las pretensiones formuladas en el escrito de demanda que no se han visto alteradas por el RD 316/2026."*

Por su parte, la Abogacía del Estado, presentó sus alegaciones en escrito presentado el 19 de mayo de 2026 en el sentido de: *"...la modificación introducida por el RD 316/2026 no afecta al presente recurso, la pretensión de esta parte continúa siendo la desestimación del recurso y la declaración de la conformidad a derecho del Real Decreto 1155/2024"* y suplica a la Sala: *"...tenga por formuladas las manifestaciones en él realizadas"*.

SÉPTIMO.- Por providencia de 27 de mayo de 2026 se fijó nuevamente para la votación y fallo del presente recurso el día 24 de junio de 2026, si bien, con carácter previo a dicho acto y atendiendo a la índole del asunto, se acordó la celebración de vista pública, con el resultado que obra en el acta, procediéndose seguidamente a la deliberación juntamente con los recursos 19/2025, 20/2025 y 23/2025 interpuestos también contra el mismo Real Decreto 1155/2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

Se impugna en este recurso 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, en concreto los incisos señalados de los apartados a) y b) del artículo 126 , la Disposición Transitoria quinta (solo en la medida en que se anulasen también los preceptos anteriores) y el apartado 2 del artículo 197 del RD 1155/2024 .*

«Artículo 126. Requisitos generales.

Se podrá conceder una autorización de residencia temporal por las razones de arraigo establecidas en el artículo anterior cuando la persona extranjera cumpla de forma acumulativa los siguientes requisitos generales:

a) Encontrarse en España y no tener la condición de solicitante de

protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación. A tal efecto, se entenderá por solicitante de protección internacional a aquella persona extranjera que haya formulado una solicitud de protección internacional sobre la que no se haya adoptado una resolución firme en sede administrativa, y, en su caso, judicial.

b) Haber permanecido en territorio nacional de forma continuada durante, al menos, los dos años anteriores a la presentación de dicha solicitud. A estos efectos, cuando la persona extranjera haya sido solicitante de protección internacional, no será computable el 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.

El arraigo familiar no requerirá ninguna permanencia mínima.

Artículo 197. Lugares de presentación de las solicitudes, legitimación y representación cuando el sujeto legitimado se encuentra en territorio nacional.

(...)

2. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tendrán obligación de relacionarse a través de los medios electrónicos habilitados las personas físicas que presenten alguno de los tipos de solicitud siguientes:

a) Solicitudes de prórroga de autorizaciones de estancia por estudios, movilidad de alumnos, servicios de voluntariado o actividades formativas.

b) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal no lucrativa.

c) Solicitudes de autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.

d) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta propia.

e) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal y excepción de trabajo.

f) Solicitudes de autorización inicial de residencia y trabajo para actividades de temporada.

g) Solicitudes de autorización inicial de residencia y trabajo relativas a la gestión colectiva en origen.

(...)».

Conforme se infiere de la demanda, la impugnación responde, esencialmente, a las razones siguientes:

1) Que se prohíba o dificulte a los solicitantes de protección internacional la obtención de autorización de residencia temporal por las razones de arraigo [artículo

126 apartados a) y b), y disposición transitoria quinta del RD 1155/2024].

2) Que se obligue a personas físicas a relacionarse con la Administración por medios electrónicos respecto de determinados procedimientos de extranjería (artículo 197.2 del RD 1155/2024).

SEGUNDO.- Los pronunciamientos de esta Sala sobre las impugnaciones de los mismos preceptos del Real Decreto que son también objeto de impugnación en este recurso.

Los incisos señalados de los apartados a) y b) del artículo 126, la Disposición Transitoria quinta (solo en la medida en que se anulasen también los preceptos anteriores) y el apartado 2 del artículo 197 del RD 1155/2024 , que son objeto de impugnación en este recurso, también han sido impugnados en otros recursos, habiendo sido objeto de deliberación conjunta todos ellos. El resultado de dicha deliberación se ha plasmado en la STS n.º 878/2026, de 8 de julio (RC/A 19/2025) y en la STS 884/2026, de 9 de julio (RC/A 20/2025).

Por ello, tratándose en todos los casos de pretensiones impugnatorias sustancialmente idénticas, en virtud del principio de unidad de doctrina, trasunto de los de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, procederemos ahora a resolver las pretensiones deducidas en este recurso en los mismos términos en que lo hicimos en las sentencias indicadas.

TERCERO.- Sobre la impugnación de los incisos señalados de los apartados a) y b) del artículo 126, y de la Disposición Transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 .

A esta impugnación se refiere el Fundamento Noveno de la STS n.º 868/2026 en los siguientes términos:

«NOVENO.- El acceso a las autorizaciones de residencia por arraigo de las personas solicitantes de protección internacional: artículos 126.a) y 126.b) y Disposición Transitoria 5.ª del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre , e incidencia sobrevenida del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril.

9.1. Los preceptos impugnados, su contenido y el objeto de la controversia.

El presente fundamento jurídico examina tres impugnaciones íntimamente relacionadas, que tienen como denominador común la posición jurídica de los solicitantes de protección internacional en relación con el acceso a las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo reguladas en el Capítulo I del Título VII del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre.

La primera impugnación se dirige contra el artículo 126.a) del Reglamento, que establece entre los requisitos generales del arraigo la exigencia de "no tener la condición de solicitante de protección internacional en el momento de la presentación de la solicitud ni durante su tramitación", definiendo al solicitante de protección internacional como la persona extranjera que haya formulado una solicitud sobre la que no haya recaído resolución firme "en sede administrativa y, en su caso, judicial."

La segunda impugnación afecta al artículo 126.b), que, en el cálculo del período de dos años de permanencia continuada exigido para el arraigo, excluye el 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.

La tercera impugnación se refiere al inciso de la *Disposición Transitoria 5.ª del Real Decreto 1155/2024* que, para los solicitantes de protección internacional con resolución denegatoria firme que pretendieran acogerse al régimen transitorio allí previsto, exigía haber "permanecido en territorio español en situación irregular al menos los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud."

9.2. Incidencia sobrevenida del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril.

Con anterioridad a resolver sobre el fondo de las impugnaciones planteadas, procede examinar la incidencia que sobre el objeto del recurso ha tenido el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril (BOE núm. 92, de 15 de abril de 2026), en vigor desde el 16 de abril de 2026.

A) Derogación expresa de la Disposición Transitoria 5.ª y pérdida sobrevenida de objeto de la tercera impugnación.

La *Disposición Transitoria 5.ª del Real Decreto 1155/2024* ha sido derogada expresamente por el *Real Decreto 316/2026, cuya Disposición Transitoria 2.ª* regula el régimen aplicable a las solicitudes presentadas al amparo de aquella. Conforme a la doctrina consolidada de *esta Sala -entre otras, Sentencia de 28 de enero de 2009 (RC 5939/2006)-*, la desaparición del ordenamiento jurídico de la norma impugnada durante la pendencia del recurso determina, con carácter general, la extinción del objeto del proceso, salvo que la pretensión anulatoria persiga la reparación de situaciones jurídicas ya consolidadas al amparo del precepto derogado.

En el presente caso, el nuevo régimen transitorio no solo deroga el inciso cuestionado sino que sustituye el requisito impugnado -permanencia irregular de al menos seis meses- por condiciones más favorables para el interesado. No constando la existencia de situaciones consolidadas que requieran el pronunciamiento anulatorio como presupuesto de su reparación, procede declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto de esta concreta impugnación, lo que así se recogerá en el fallo.

B) La Disposición Adicional Vigésima y su incidencia sobre las impugnaciones subsistentes.

El *Real Decreto 316/2026 añade una Disposición Adicional Vigésima* al RLOEX que establece un cauce temporal y subjetivamente limitado de acceso al arraigo para quienes hubieran presentado solicitud de protección internacional antes del 1 de enero de 2026, condicionado a que la solicitud o el recurso contra su denegación hubieran sido objeto de desistimiento o a que hubiera recaído resolución firme denegatoria, y sujeto a un plazo de presentación que concluyó el 30 de junio de 2026.

Este cauce excepcional y temporalmente acotado no afecta a la subsistencia del objeto de las dos impugnaciones principales. El artículo 126.a) permanece vigente como regla general para todos los solicitantes de protección internacional no amparados por aquella disposición adicional -señaladamente, quienes presentaron su

solicitud con posterioridad al 1 de enero de 2026-, y el artículo 126.b) no ha sido modificado ni derogado. Ambas impugnaciones mantienen, por tanto, objeto íntegro, y procede pronunciarse sobre su legalidad.

Importa, sin embargo, determinar el alcance interpretativo de la Disposición Adicional Vigésima respecto de la legalidad de los preceptos impugnados, cuestión que se abordará en los epígrafes que siguen.

9.3. La incompatibilidad entre la condición de solicitante de protección internacional y el acceso al arraigo: artículo 126.a) RLOEX.

Marco normativo aplicable y delimitación del escrutinio.

El *artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (en adelante, LOEx), que constituye la habilitación legal de la potestad reglamentaria en materia de arraigo, dispone que *"la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia u otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente."* Esa habilitación legal, amplia en su formulación, atribuye al reglamento una potestad configuradora que, conforme a reiterada doctrina de esta Sala, comprende no solo la facultad de establecer los requisitos de acceso al arraigo sino también la de excluir de él determinados colectivos o situaciones, siempre que esa exclusión encuentre justificación objetiva y no vulnere normas de rango superior. La legalidad del artículo 126.a) debe examinarse desde esa perspectiva.

El escrutinio de su conformidad a Derecho exige separar tres planos: el de la habilitación legal; el de su coherencia con el Derecho de la Unión Europea; y el del inciso *"y, en su caso, judicial"* y su relación con el artículo 24 de la Constitución .

La justificación objetiva de la incompatibilidad a la luz del Derecho de la Unión Europea.

La parte actora invoca la incoherencia del *artículo 126.a)* con el principio de seguridad jurídica y con la habilitación del *artículo 31.3 LOEx* . La Abogacía del Estado defiende que la incompatibilidad descansa sobre una justificación objetiva sólida: la separación estructural, impuesta por el Derecho de la Unión Europea, entre el régimen de protección internacional y el régimen general de extranjería.

Esta Sala comparte sustancialmente la posición de la Abogacía del Estado.

El Derecho de la Unión establece un sistema de protección internacional que constituye un estatuto autónomo y completo, con sus propios requisitos de acceso, sus propios derechos y sus propios mecanismos de tramitación. El *artículo 9.1 de la 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, es inequívoco: los solicitantes están autorizados a permanecer en el Estado miembro "únicamente a efectos del procedimiento" y ese derecho de permanencia "no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia." Esta disposición no es una norma facultativa ni un mínimo mejorable a efectos de la cuestión aquí debatida: es la expresión del principio de separación estructural entre los dos sistemas, que el legislador de la Unión ha querido mantener como garantía de la integridad y la coherencia del procedimiento de asilo.

Esa misma lógica de separación está presente en las principales directivas sectoriales de inmigración. La *Directiva 2016/801/UE*, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, prácticas y voluntariado, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a quienes hayan solicitado o disfruten de protección internacional. La *Directiva 2021/1883/UE*, sobre las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de empleo de alta cualificación -Tarjeta Azul UE-, excluye igualmente del acceso a ese título a quienes hayan presentado una solicitud de protección internacional pendiente de resolución. La *Directiva 2014/36/UE*, sobre las condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros, habilita al Estado para denegar o retirar la autorización cuando el nacional de tercer país haya solicitado protección internacional. Y la *Directiva 2024/1233/UE*, relativa al permiso único de residencia y trabajo, excluye expresamente de su ámbito de aplicación a quienes hayan solicitado o disfruten de protección internacional, así como a quienes la aguarden. Este conjunto normativo no constituye una mera posibilidad que los Estados pueden o no ejercer: es la expresión de un sistema en que la coexistencia simultánea del estatuto de solicitante con otros títulos de residencia del régimen general ha sido conscientemente excluida por el legislador europeo.

Esta Sala se pronunció sobre el alcance del *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE* en la *Sentencia n.º 103/2024, de 24 de enero (RCA 2/2023)*, declarando que la situación del solicitante de asilo durante la tramitación de su solicitud *"es una situación peculiar que en nada puede vincularse a la situación tan siquiera de estancia, sino que es una medida de mera tolerancia de permanecer en el país de solicitud de asilo y con carácter de medida preventiva, es decir, está en función del procedimiento de revisión de la denegación, solamente"*, concluyendo que esa permanencia no puede tener eficacia para obtener una autorización de residencia. El Consejo de Estado, en el dictamen emitido sobre el Real Decreto 1155/2024, respaldó expresamente esa interpretación.

A la luz de esa doctrina, el artículo 126.a) no hace sino trasladar al ámbito del arraigo -una autorización de residencia del régimen general de extranjería- el principio que el Derecho de la Unión ha establecido con carácter general: que la condición de solicitante de protección internacional, mientras el procedimiento esté pendiente, no puede servir de vehículo para obtener un estatuto de residencia al margen del sistema de asilo. No existe incompatibilidad entre el *artículo 126.a)* y el *artículo 31.3 LOEx*; por el contrario, el reglamento ejerce la potestad configuradora que ese precepto le atribuye en perfecta consonancia con el marco europeo al que el ordenamiento español está vinculado.

La invocación del artículo 5 de la Convención de Ginebra de 1951 por la parte actora no altera esta conclusión. Dicho precepto, que preserva los derechos y beneficios reconocidos a los refugiados por otros instrumentos distintos de la Convención, no puede interpretarse en el sentido de imponer a los Estados la obligación de asegurar a los solicitantes -categoría distinta de los refugiados reconocidos- un acceso irrestricto a todos los cauces de regularización del régimen general de extranjería mientras el procedimiento de asilo se encuentra pendiente. El solicitante de protección internacional no es titular del estatuto de refugiado: es titular de un derecho de permanencia instrumental, reconocido precisamente para no verse forzado a abandonar el territorio mientras su solicitud se examina. De ese derecho de permanencia instrumental no cabe derivar, ni por la vía de la Convención de Ginebra ni

por la de la Ley 12/2009, una pretensión a compatibilizarlo con cualesquiera otros títulos residenciales del régimen general.

La coherencia interna del RLOEX y el significado de las excepciones de los artículos 62 y 165.

La parte actora aduce que el artículo 126.a) es incoherente con los artículos 62 y 165 del propio RLOEX, que reconocen la compatibilidad entre la condición de solicitante y otras autorizaciones por circunstancias excepcionales, como las referidas a víctimas de trata y menores no acompañados, y que esa incoherencia vulnera el principio de seguridad jurídica.

Este argumento no puede acogerse. La aparente asimetría entre los artículos 62 y 165 y el artículo 126.a) *no es una incoherencia normativa, sino el reflejo de lógicas distintas y de habilitaciones europeas específicas. Las autorizaciones de residencia de las víctimas de trata y de los menores no acompañados se nutren de directivas comunitarias que imponen expresamente su reconocimiento -señaladamente la Directiva 2011/36/UE sobre trata de seres humanos y la Directiva 2024/1712/UE - y que han considerado compatible esa protección con la situación de solicitante de asilo precisamente por la particular vulnerabilidad de esos colectivos. Se trata de excepciones construidas sobre mandatos europeos específicos, no de un principio general de compatibilidad entre la condición de solicitante y el régimen general de extranjería. Que el Reglamento haya trasladado esas excepciones al derecho interno no autoriza a extrapolar de ellas un principio de compatibilidad universal que el legislador de la Unión no ha establecido.*

El valor interpretativo de la Disposición Adicional Vigésima del Real Decreto 316/2026

La parte actora y la resolución impugnada invocan la *Disposición Adicional Vigésima introducida por el Real Decreto 316/2026* como reconocimiento implícito de que la incompatibilidad del artículo 126.a) carecía de justificación jurídica. Esta Sala no puede compartir esa lectura.

La Disposición Adicional Vigésima no es una rectificación del artículo 126.a) sino una medida de política migratoria de carácter coyuntural y transitorio, adoptada en respuesta a una situación de excepcional acumulación de solicitudes pendientes de resolución. El titular de la potestad reglamentaria goza de un margen de configuración que le permite, sin incurrir en contradicción jurídica, establecer excepciones temporales y subjetivamente limitadas a reglas generales válidas, cuando razones de interés general así lo aconsejan. La existencia de una excepción coyuntural no convierte en ilegal la regla general que aquella excepción, precisamente, presupone. Si la incompatibilidad del artículo 126.a) fuera jurídicamente insostenible, la corrección procedente no habría sido una excepción transitoria de seis meses sino la derogación o modificación del precepto; que el Gobierno haya optado por la excepción transitoria, manteniendo inalterada la regla general, confirma que esta sigue siendo conforme a Derecho.

Por lo demás, la exigencia de que el acceso a la Disposición Adicional Vigésima requiera el desistimiento de la solicitud de asilo o la firmeza de la resolución denegatoria confirma, a juicio de esta Sala, que el propio titular de la potestad reglamentaria ha mantenido el principio de separación entre los dos estatutos como elemento de diseño del sistema: también en la vía excepcional y transitoria se ha

exigido la conclusión o el abandono del procedimiento de asilo como presupuesto del acceso al arraigo.

El precedente administrativo de la Secretaría de Estado de Migraciones de 2020.

La parte actora invoca el precedente de la Secretaría de Estado de Migraciones que, en septiembre de 2020, aceptó la recomendación del Defensor del Pueblo contenida en la queja n.º 17007399 y reconoció la compatibilidad entre el procedimiento de asilo y la solicitud de arraigo, sin exigir renuncia al procedimiento de protección internacional, al amparo del entonces vigente *artículo 123 del Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 557/2011*.

Esta Sala reconoce la relevancia del precedente como criterio de interpretación administrativa y como expresión de la práctica seguida bajo la regulación anterior. Sin embargo, los precedentes administrativos, aun cuando expresen criterios razonables de gestión, no vinculan al titular de la potestad reglamentaria en el ejercicio de su función normativa ulterior, ni pueden servir de parámetro de legalidad de reglamentos posteriores. La potestad reglamentaria es irrenunciable y su ejercicio debe responder a las exigencias del ordenamiento vigente en el momento de su ejercicio, no a criterios administrativos de interpretación establecidos bajo una regulación superada. La *Sentencia de esta Sala n.º 103/2024*, posterior al criterio administrativo de 2020, establece una doctrina sobre la naturaleza jurídica de la permanencia del solicitante de asilo que da cobertura interpretativa al artículo 126.a) y que el precedente administrativo invocado, elaborado bajo un marco normativo distinto y anterior a esa doctrina jurisprudencial, no puede desvirtuar.

El inciso "y, en su caso, judicial" y el artículo 24 de la Constitución

La parte actora sostiene que la extensión de la condición de solicitante hasta la firmeza judicial de la resolución denegatoria genera un efecto disuasorio del ejercicio del recurso contencioso-administrativo constitucionalmente inaceptable, en vulneración del *artículo 24.1 de la Constitución*.

Esta Sala no comparte esa valoración.

El inciso "y, en su caso, judicial" no condiciona el ejercicio del recurso contencioso-administrativo ni establece consecuencia sancionadora para quien lo interpone. Se limita a definir cuándo concluye el procedimiento de protección internacional a los efectos del artículo 126.a), de manera coherente con el concepto de resolución firme que rige en el conjunto del ordenamiento: un procedimiento no puede considerarse definitivamente resuelto mientras exista una resolución judicial que pueda modificar su resultado. La definición adoptada por el Reglamento no hace sino trasladar al ámbito del arraigo la lógica ordinaria de la firmeza, impidiendo que situaciones procesalmente abiertas -con el posible reconocimiento del estatuto de protección internacional aún pendiente- queden equiparadas, a efectos de acceso al régimen general de extranjería, con situaciones en las que esa posibilidad ya está definitivamente cerrada.

El Tribunal Constitucional ha señalado de manera constante que el derecho a la tutela judicial efectiva no se vulnera por el mero hecho de que el ejercicio del recurso se proyecte sobre la situación jurídica del recurrente, siempre que esa

proyección no suponga una sanción por el ejercicio del derecho al proceso ni sea desproporcionada respecto de una finalidad constitucionalmente legítima (*SSTC 60/2004, de 19 de abril ; 73/2004, de 22 de abril*). La finalidad del inciso impugnado -asegurar la coherencia del sistema mientras subsiste la posibilidad de que el solicitante sea reconocido como beneficiario de protección internacional, y evitar así la coexistencia de dos estatutos que el Derecho de la Unión mantiene estructuralmente separados- es objetiva, legítima y proporcionada. No existe en el inciso disposición alguna que impida interponer el recurso contencioso-administrativo ni que establezca consecuencia jurídica negativa para quien lo ejercite: se limita a establecer cuándo se considera firme la resolución a los efectos de un requisito reglamentario, opción que la Sala juzga conforme a Derecho.

En consecuencia, el *artículo 126.a) del Real Decreto 1155/2024* , en su totalidad, es conforme con el *artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000* , con el *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE* , con la jurisprudencia de *esta Sala -Sentencia n.º 103/2024 -* y con los principios constitucionales invocados por la parte actora, debiendo desestimarse la primera impugnación.

9.4. El no cómputo del período de permanencia como solicitante de protección internacional: artículo 126.b) RLOEX.

El marco interpretativo del *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE*
.-

El debate sobre el *artículo 126.b)* gira, en sus términos más precisos, en torno a si el *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE* veda al Estado español tomar en consideración el período de permanencia como solicitante de protección internacional a los efectos del cómputo del arraigo, o si, por el contrario, ese período puede computarse como elemento fáctico del arraigo sin infracción del Derecho de la Unión.

La parte actora sostiene que el artículo 9.1 de la Directiva únicamente prohíbe derivar del derecho de permanencia en sí un permiso de residencia, pero no impide computar el hecho objetivo de la presencia física en el territorio a efectos del arraigo. La Abogacía del Estado defiende que el artículo 126.b) es la única regulación posible a la vista del artículo 9.1 y de la *Sentencia n.º 103/2024* . El Consejo de Estado, en el dictamen emitido sobre el Real Decreto 1155/2024, respaldó la tesis de la Abogacía del Estado.

Esta Sala considera que, a los efectos del presente recurso, la cuestión no es si la *Directiva 2013/32/UE* admite o no computar el período de permanencia como solicitante -cuestión sobre cuya interpretación caben distintas lecturas, como evidencia el propio debate procesal-, sino si la opción normativa adoptada por el Reglamento en el artículo 126.b) tiene justificación objetiva y es conforme con el ordenamiento interno y europeo.

La doctrina de la *Sentencia n.º 103/2024* y su proyección sobre el artículo 126.b).

Esta Sala declaró en la Sentencia n.º 103/2024 que la permanencia del solicitante de asilo en territorio español durante la tramitación de su solicitud es una medida de "mera tolerancia", de naturaleza cautelar y funcional al procedimiento, que no puede servir de fundamento para el cómputo de derechos en el régimen general de

extranjería. Si bien esa sentencia se refería específicamente al arraigo laboral y al cómputo de la experiencia laboral generada bajo el estatuto de solicitante, la ratio de su doctrina -que la permanencia tolerada no puede equipararse, a efectos de derechos del régimen general, a la permanencia regular- es plenamente trasladable al supuesto del artículo 126.b).

La distinción que propone la parte actora entre el "derecho de permanencia como tal" y el "hecho objetivo de la presencia física" no puede acogerse desde la perspectiva de la *Sentencia n.º 103/2024*. Esa separación conceptual, por atractiva que sea en el plano abstracto, ignora que la presencia física del solicitante en el territorio español durante el período de tramitación de su solicitud es inseparable del derecho de permanencia que el artículo 9.1 de la Directiva le reconoce a los solos efectos del procedimiento. No es posible, sin incurrir en fraude de la norma europea, computar como elemento del arraigo una presencia que el ordenamiento de la Unión ha calificado de provisional, cautelar y sin eficacia generadora de derechos en el régimen general de extranjería. El hecho físico de estar en el territorio español no puede desvincularse jurídicamente del título que autoriza esa presencia: si el título es instrumental y carente de eficacia residencial, la presencia que ampara tampoco puede producir esa eficacia por la vía indirecta del cómputo del arraigo.

La ausencia de discriminación arbitraria y el principio de igualdad.

La parte actora aduce que el *artículo 126.b)* es contrario al *artículo 14 de la Constitución*, por cuanto permite computar el tiempo de permanencia irregular pero no el de permanencia como solicitante, que es una situación más favorable. Invoca a tal efecto la *Sentencia de esta Sala n.º 452/2021, de 25 de marzo*.

Esta Sala ha de rechazar ese razonamiento. La comparación que propone la parte actora parte de una premisa incorrecta: que la permanencia irregular y la permanencia como solicitante de protección internacional son situaciones sustancialmente análogas a efectos de la igualdad de trato en el acceso al arraigo. No lo son. La permanencia irregular es una situación de mero hecho, carente de reconocimiento jurídico por el ordenamiento de la Unión y por el ordenamiento interno; precisamente por eso, el arraigo fue diseñado para dar respuesta a las situaciones de irregularidad consolidada y permitir su regularización. La permanencia como solicitante de protección internacional es, en cambio, una situación jurídicamente reconocida y gobernada por un estatuto específico -el de la *Directiva 2013/32/UE* y la Ley 12/2009- que excluye expresamente su equiparación con una autorización de residencia del régimen general. Tratar de forma diferente situaciones que el propio ordenamiento ha calificado como esencialmente distintas no es discriminación: es coherencia normativa. La prohibición de discriminación del *artículo 14 de la Constitución* no opera cuando la diferencia de trato descansa sobre una distinción jurídica objetiva que el ordenamiento europeo ha establecido con carácter vinculante.

Por lo demás, la *Sentencia n.º 452/2021 de esta Sala*, que la parte actora invoca, resolvió un supuesto referido al arraigo laboral y a la experiencia laboral desarrollada en condiciones de irregularidad, y no puede leerse como un precedente que impondría el cómputo del tiempo de permanencia de los solicitantes de protección internacional. La distinción entre el tiempo de permanencia irregular -computable en la medida en que el arraigo está diseñado para esa situación- y el tiempo de permanencia como solicitante -no computable en aplicación del *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE* - no fue objeto de esa sentencia y no puede extraerse de ella.

El valor interpretativo de la Disposición Adicional Vigésima respecto del artículo 126.b).

La parte actora sostiene que la Disposición Adicional Vigésima, al permitir indirectamente que el tiempo transcurrido como solicitante se tome en consideración para el acceso a la nueva autorización, confirma que el *artículo 9.1 de la Directiva no prohibía ese resultado, y que el artículo 126.b) constituye, por tanto, una opción contraria al artículo 14 de la Constitución*.

Esta Sala no puede acoger ese razonamiento. La Disposición Adicional Vigésima no establece el cómputo del tiempo de permanencia como solicitante a efectos del arraigo ordinario regulado en los artículos 125 y siguientes del RLOEX. Lo que esa disposición adicional crea es una nueva autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de naturaleza distinta, con sus propios requisitos específicos, entre los que figura la acreditación de haber presentado la solicitud de protección internacional antes del 1 de enero de 2026. Ese requisito no es el cómputo del período de permanencia como solicitante: es un criterio de elegibilidad subjetiva que actúa como presupuesto de una medida transitoria autónoma, no como módulo de cómputo del arraigo ordinario. La vía excepcional de la Disposición Adicional Vigésima y el arraigo ordinario del artículo 125 son instituciones distintas, con distintos requisitos y distinto fundamento; el funcionamiento de aquella no puede proyectarse sobre la legalidad de este.

Conclusión sobre el artículo 126.b).

A la vista de cuanto antecede, el *artículo 126.b) del Real Decreto 1155/2024* es conforme con el *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE*, con la doctrina de la *Sentencia n.º 103/2024* de esta Sala, con el *artículo 14 de la Constitución* y con el principio de seguridad jurídica del *artículo 9.3 de la Constitución*. La opción normativa adoptada por el Reglamento -excluir del cómputo bianual el período de permanencia como solicitante, incluido el que se extiende hasta la firmeza judicial- tiene justificación objetiva en el principio de separación estructural entre el régimen de protección internacional y el régimen general de extranjería, impuesto por el Derecho de la Unión Europea, y es coherente con la naturaleza cautelar e instrumental que esta Sala ha atribuido a la permanencia del solicitante de asilo en su *Sentencia n.º 103/2024*. Procede desestimar también esta impugnación.

9.5. Conclusiones.

A la vista de cuanto llevamos expuesto en este fundamento, procede concluir:

Primero. Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso respecto de la impugnación de la *Disposición Transitoria 5.ª del Real Decreto 1155/2024*, derogada por el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, en los términos indicados en el epígrafe 9.2.A.

Segundo. Desestimar la impugnación del *artículo 126.a) del Real Decreto 1155/2024*, por ser conforme con el *artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000*, con el *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE*, con los principios constitucionales de seguridad jurídica y coherencia normativa, y con el *artículo 24 de la Constitución*, en los términos razonados en los epígrafes 9.3.1 a 9.3.6.

Tercero. Desestimar la impugnación del *artículo 126.b) del Real Decreto*

1155/2024 , por ser conforme con el *artículo 9.1 de la Directiva 2013/32/UE* , con el *artículo 14 de la Constitución* y con la doctrina de la *Sentencia n.º 103/2024 de esta Sala, en los términos razonados en los epígrafes 9.4 .1 a 9.4.5.»*

En consecuencia, procede ahora reiterar las conclusiones expresadas en la *STS n.º 868/2026, de 8 de julio* .

CUARTO.- Sobre la impugnación del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024* .

A este extremo se refiere la mencionada *STS n.º 878/2026* en su Fundamento Decimocuarto en los siguientes términos:

«DECIMOCUARTO.- La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración para determinadas solicitudes de autorización de residencia y trabajo: impugnación del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024* , e incidencia interpretativa del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril.

14.1. El precepto impugnado y su contenido.

El *artículo 197 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre* , regula los lugares de presentación de las solicitudes relativas a autorizaciones de residencia y trabajo. En su *apartado 1, el precepto recoge la regla general establecida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero* , conforme a la cual el sujeto legitimado que se encuentre en España deberá presentar personalmente las solicitudes ante los registros de los órganos competentes para su tramitación. Su *apartado 2* -cuya legalidad es objeto de la presente impugnación- dispone lo siguiente:

«En aplicación de lo dispuesto en el *artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , tendrán obligación de relacionarse a través de los medios electrónicos habilitados las personas físicas que presenten algunas de las solicitudes siguientes:

a) Solicitudes de prórroga de autorizaciones de estancia por estudios, movilidad de alumnos, servicios de voluntariado o actividades formativas.

b) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal no lucrativa.

c) Solicitudes de autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena.

d) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta propia.

e) Solicitudes de renovación de autorizaciones de residencia temporal y excepción de trabajo.

f) Solicitudes de autorización inicial de residencia y trabajo para actividades de temporada.

g) Solicitudes de autorización inicial de residencia y trabajo relativas a la gestión colectiva en origen.»

La parte actora impugna este apartado por entender que la remisión al *artículo 14.3 de la Ley 39/2015* carece de la justificación habilitante exigida por ese precepto para imponer la relación electrónica a personas físicas, y que la obligación establecida vulnera los *artículos 2 , 3 y 103.1 de la Constitución Española* , el *artículo 14 de la Ley 39/2015* , el *artículo 129 de la misma norma* , su *Disposición Adicional Primera*, y el *artículo 3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo* , por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

14.2. Incidencia del Real Decreto 316/2026, de 14 de abril, sobre el precepto impugnado.

El *Real Decreto 316/2026, de 14 de abril (BOE núm. 92, de 15 de abril de 2026)*, en vigor desde el 16 de abril de 2026, no ha modificado el *artículo 197.2* del RLOEX. El precepto impugnado mantiene íntegramente su redacción y su eficacia normativa tras la reforma. El objeto del recurso en este bloque no ha sido afectado por la modificación sobrevenida y esta Sala debe pronunciarse sobre el fondo de la impugnación.

No obstante, el *Real Decreto 316/2026 tiene una relevancia interpretativa indirecta que esta Sala no puede ignorar. Las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razón de arraigo previstas en las disposiciones adicionales vigésima y vigesimoprimera del RLOEX* pueden ser solicitadas por la persona extranjera, personalmente o mediante representación, ante las oficinas públicas de la provincia en la que resida que estén habilitadas para ello, o a través de los medios electrónicos disponibles, en los términos previstos en la *disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero* , y en el *artículo 197.4* de este reglamento. A tal efecto, las solicitudes pueden presentarse de manera telemática desde la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y también de forma presencial en oficinas de Extranjería, oficinas de la Seguridad Social y oficinas de Correos en capitales de provincia y localidades de más de 50.000 habitantes.

El contraste entre el régimen de presentación establecido por el *Real Decreto 316/2026 para las autorizaciones extraordinarias -que ofrece simultáneamente las vías presencial y telemática-* y el *régimen del artículo 197.2* del RLOEX -que impone con carácter exclusivo la vía electrónica para las solicitudes que enumera- es jurídicamente significativo: el propio titular de la potestad reglamentaria ha considerado necesario, para las solicitudes de arraigo extraordinario, prever expresamente la vía presencial junto a la telemática, reconociendo implícitamente que la imposición exclusiva de la vía electrónica puede resultar incompatible con el perfil socioeconómico de los destinatarios de esas autorizaciones -extranjeros en situación irregular o en tránsito de regularización-. Como se verá en el examen de fondo, esa misma consideración es trasladable al análisis del *artículo 197.2*, cuyos destinatarios presentan perfiles análogos de limitación de acceso a los medios electrónicos.

14.3. El marco normativo de la administración electrónica y los límites de la habilitación reglamentaria.

El *artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , establece el régimen del

derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. Su apartado 1 reconoce el derecho de las personas físicas a elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos o no. Su apartado 2 establece los colectivos que, en todo caso, están obligados a relacionarse electrónicamente: personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, quienes representen a un interesado obligado a relacionarse electrónicamente, y empleados de las Administraciones Públicas en sus trámites con ellas. Su apartado 3 -que es el invocado por el artículo 197.2 del RLOEX como habilitación- establece que *"reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otras razones, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios."*

El artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, desarrolla ese precepto señalando que, cuando se establezca la obligación de relacionarse electrónicamente conforme al artículo 14.3 de la Ley 39/2015, la norma reglamentaria habilitante deberá "justificar las razones que llevan a considerar que el colectivo de personas físicas afectado tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios, y concretar los procedimientos a los que resulta de aplicación."

14.4. La posición de las partes.

La parte actora sostiene que la remisión del artículo 197.2 al artículo 14.3 de la Ley 39/2015 carece de la justificación exigida por ese precepto, pues ni la exposición de motivos del Real Decreto 1155/2024 ni el articulado impugnado contienen explicación alguna sobre las razones que llevarían a considerar que los solicitantes de los procedimientos enumerados tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Subraya que la norma equipara a los extranjeros solicitantes de autorizaciones de residencia y trabajo con los colectivos profesionales que el artículo 14.2 de la Ley 39/2015 obliga a relacionarse electrónicamente por razón de su actividad -notarios, registradores, abogados-, sin que los primeros presenten ninguna de las características que justifican esa obligación en los segundos. Aduce asimismo que la Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000 habilita al reglamento a establecer excepciones a la presentación personal ante el órgano competente, no a establecer obligaciones adicionales de presentación exclusivamente electrónica.

La Abogacía del Estado replica que la habilitación del artículo 197.2 no proviene del artículo 14.3 de la Ley 39/2015 -cuya aplicación en materia de extranjería es supletoria- sino de la propia Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000, que permite el establecimiento reglamentario de excepciones al régimen de presentación personal. Añade que los colectivos sometidos a la obligación de presentación electrónica por el artículo 197.2 -solicitantes de prórroga de estudios, de renovación de residencia no lucrativa, de autorización de trabajo por cuenta ajena, por cuenta propia y para actividades de temporada- disponen, por la propia naturaleza de su situación, de capacidad técnica y económica suficiente para relacionarse electrónicamente con la Administración.

14.5. Examen de la cuestión por la Sala.

El examen de la legalidad del artículo 197.2 del RLOEX requiere abordar, con carácter sucesivo, la cuestión de la habilitación normativa, la cuestión de la justificación exigida para la imposición de la obligación de relación electrónica a personas físicas, y la cuestión de la proporcionalidad de la medida respecto de los colectivos afectados.

A) La cuestión de la habilitación normativa: Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000 versus artículo 14.3 de la Ley 39/2015

.-

El artículo 197.2 invoca expresamente el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 como fundamento habilitante. Esa invocación no es inocua: el propio precepto impugnado reconoce que la obligación de relación electrónica que establece se apoya en la habilitación que ese artículo confiere a las Administraciones para imponer esa obligación a personas físicas mediante norma reglamentaria.

La Abogacía del Estado sostiene que la verdadera habilitación descansa en la *Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000*, que permite establecer reglamentariamente excepciones a la presentación personal de solicitudes. Esta tesis no puede ser acogida. La *Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000* habilita a establecer excepciones a la obligación de presentación personal, lo que puede traducirse en permitir la presentación por vías alternativas -incluida la electrónica-, pero no en imponer la presentación electrónica como única vía posible con exclusión de la presentación presencial. La habilitación para sustituir el requisito de presentación personal es distinta de la habilitación para imponer la exclusividad del canal electrónico: la primera amplía las posibilidades del ciudadano, la segunda las restringe. Solo el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 -que expresamente contempla la imposición obligatoria de la vía electrónica a personas físicas- puede servir de fundamento para una previsión como la del artículo 197.2, lo que el propio precepto reconoce al citarlo expresamente.

Descartada la *Disposición Adicional Tercera de la Ley Orgánica 4/2000* como título habilitante autónomo, el examen de la legalidad del artículo 197.2 debe confrontarse íntegramente con los requisitos que el artículo 14.3 de la Ley 39/2015 y el artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021 imponen para que la obligación de relación electrónica sea válida respecto de personas físicas.

B) La ausencia de justificación de la obligación impuesta: vulneración del artículo 14.3 de la Ley 39/2015 y del artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021

.-

El artículo 14.3 de la Ley 39/2015 condiciona la validez de la obligación reglamentaria de relación electrónica para personas físicas a que "quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios." El artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021 concreta esa exigencia disponiendo que la norma reglamentaria deberá "justificar las razones que llevan a considerar que el colectivo de personas físicas afectado tiene acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios."

Ambos preceptos imponen, por tanto, una obligación de motivación específica al titular de la potestad reglamentaria cuando establece la relación electrónica obligatoria para personas físicas: debe acreditar, en la propia norma o en su proceso

de elaboración, que el colectivo afectado cuenta efectivamente con los medios y la capacidad necesarios para relacionarse electrónicamente. Esa obligación de motivación no es meramente formal: responde a la necesidad de garantizar que la imposición de la vía electrónica no se convierte en una barrera de acceso efectivo al procedimiento que menoscabe el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración.

Pues bien, ni la exposición de motivos del *Real Decreto 1155/2024* ni el *artículo 197.2* contienen justificación alguna de las razones por las que los colectivos enumerados en sus letras a) a g) se consideran dotados del acceso y disponibilidad de medios electrónicos que el *artículo 14.3 de la Ley 39/2015* exige acreditar. La Abogacía del Estado ha intentado suplir esa carencia en la contestación a la demanda, aduciendo que los solicitantes de prórroga de estudios cuentan con capacidad técnica por la naturaleza de sus estudios, que los solicitantes de renovación de residencia no lucrativa acreditan medios económicos suficientes para disponer de acceso electrónico, y que los solicitantes de autorización de trabajo por cuenta ajena llevan un año trabajando en España. Sin embargo, esos argumentos -razonables en algunos casos- no pueden suplir la ausencia de motivación en la propia norma, que es lo que los *artículos 14.3 de la Ley 39/2015* y *3.2 del Real Decreto 203/2021* exigen. La justificación ex post proporcionada en sede procesal no equivale a la acreditación previa que la norma habilitante impone al momento de dictar la disposición reglamentaria.

Esta conclusión resulta tanto más fundada si se advierte que entre los colectivos afectados por la obligación del artículo 197.2 figuran trabajadores extranjeros cuya situación económica y nivel de alfabetización digital puede ser muy heterogéneo -desde trabajadores temporeros del sector agrícola, cuya primera autorización de residencia y trabajo para actividades de temporada es precisamente la prevista en la letra f) del precepto, hasta solicitantes de renovación de residencia no lucrativa con mayor capacidad económica-. Esa heterogeneidad requería, como mínimo, una justificación diferenciada por categorías que la norma no contiene, y que la Abogacía del Estado no ha podido aportar de forma global.

El incumplimiento de la obligación de motivación prevista en el *artículo 14.3 de la Ley 39/2015* y en el *artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021* basta, por sí solo, para declarar la nulidad del *artículo 197.2 del RLOEX*. No obstante, esta Sala considera pertinente examinar adicionalmente si, con independencia de la suficiencia de la justificación, la medida respeta el principio de proporcionalidad que el *artículo 129.3 de la Ley 39/2015* impone al ejercicio de la potestad reglamentaria.

C) La vulneración del principio de proporcionalidad: *artículo 129.3 de la Ley 39/2015* y *artículo 103.1 de la Constitución* .

El *artículo 129.3 de la Ley 39/2015* exige que toda iniciativa normativa evite cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalice la gestión de los recursos públicos. El *artículo 103.1 de la Constitución* proclama los principios de eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho como criterios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas. Ambos preceptos imponían al titular de la potestad reglamentaria el deber de verificar que la imposición exclusiva de la vía electrónica para los procedimientos enumerados en el artículo 197.2 no generaba cargas desproporcionadas para sus destinatarios en relación con la finalidad de eficiencia administrativa perseguida.

Esa verificación no consta en el expediente de elaboración del RLOEX. La

norma no analiza si existen medidas alternativas menos restrictivas que alcancen el mismo objetivo de eficiencia -por ejemplo, prever la vía electrónica como preferente pero no exclusiva-, ni si el coste de exclusividad de la vía electrónica para los colectivos más vulnerables de los enumerados -trabajadores temporeros, solicitantes de primera autorización por cuenta ajena con escasa alfabetización digital- resulta proporcionado respecto de los beneficios de eficiencia administrativa que la medida persigue.

La perspectiva de proporcionalidad resulta iluminada, una vez más, por el régimen que el propio Real Decreto 316/2026 ha establecido para las autorizaciones extraordinarias. Las solicitudes de regularización extraordinaria pueden presentarse de manera telemática desde la web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, pero también de forma presencial en oficinas de Extranjería y de la Seguridad Social habilitadas y en oficinas de Correos en capitales de provincia y localidades de más de 50.000 habitantes. El Gobierno ha considerado, respecto de esas autorizaciones, que la eficiencia administrativa no exige la exclusividad del canal electrónico, sino que la coexistencia de ambos canales -telemático y presencial- sirve igualmente el objetivo de agilización del procedimiento sin imponer a los destinatarios cargas desproporcionadas. Esa misma conclusión es aplicable al artículo 197.2, sin que conste en el expediente normativo razón alguna que justifique una solución más restrictiva para los procedimientos que ese precepto enumera que la adoptada para las autorizaciones extraordinarias.

D) La incidencia del principio de igualdad y no discriminación.

La parte actora ha señalado también que la obligación de relación electrónica del artículo 197.2 puede producir efectos discriminatorios indirectos en perjuicio de determinados colectivos de extranjeros que, por razón de su nivel educativo, situación económica o procedencia cultural, encuentran especiales dificultades para relacionarse electrónicamente con la Administración. Esa objeción merece una consideración adicional.

El *artículo 14 de la Constitución Española*, en relación con el *artículo 9.2 de la misma norma* -que impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva-, impide que las normas administrativas de organización del procedimiento generen barreras de acceso que, siendo formalmente neutras, produzcan en la práctica una desventaja relevante para determinados colectivos sin justificación objetiva y proporcional. La obligación de relación electrónica exclusiva para los procedimientos del *artículo 197.2, impuesta sin verificación previa de las capacidades digitales de los destinatarios y sin previsión de medidas de acompañamiento o de alternativas accesibles para quienes no dispongan de esa capacidad, puede producir ese efecto de exclusión indirecta que el artículo 14 de la Constitución*, en su vertiente de prohibición de la discriminación indirecta, proscribe.

E) La interpretación sistemática del artículo 197 en su conjunto.

Esta Sala no puede soslayar que el artículo 197 del RLOEX, en sus apartados distintos del segundo, establece un régimen de presentación que combina la vía presencial -con carácter general- y diversas excepciones. El apartado 3 prevé la presentación por representante en determinados supuestos. El apartado 4 regula la presentación electrónica como opción disponible para todos los procedimientos de extranjería, en los términos previstos en la *Disposición Adicional Tercera de la Ley*

Orgánica 4/2000 . Esa arquitectura general del *artículo 197* es, en sí misma, respetuosa del principio de proporcionalidad y del régimen del *artículo 14 de la Ley 39/2015* : ofrece la vía electrónica como opción, sin imponerla con carácter exclusivo para las personas físicas. El apartado 2 impugnado rompe esa coherencia interna al transformar la vía electrónica de opción disponible en obligación exclusiva para las categorías de procedimientos que enumera, sin la justificación que el *artículo 14.3 de la Ley 39/2015* y el *artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021* exigen, y sin la ponderación de proporcionalidad que el *artículo 129.3 de la Ley 39/2015* impone.

14.5. Conclusiones.

A la vista de cuanto antecede, procede estimar la impugnación del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre* , por las siguientes razones, que se formulan en orden de preferencia lógica:

Primera. El *artículo 197.2 vulnera el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , y el *artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo* , por ausencia de justificación de las razones que permiten considerar que los colectivos enumerados en sus letras a) a g) tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para relacionarse electrónicamente con la Administración. Esa justificación, que los preceptos citados imponen al momento de dictar la disposición reglamentaria habilitante, no consta ni en la exposición de motivos del Real Decreto 1155/2024 ni en el expediente de elaboración de la norma, ni puede ser suplida por la argumentación ex post proporcionada por la Administración en sede procesal.

Segunda. El *artículo 197.2 vulnera el principio de proporcionalidad del artículo 129.3 de la Ley 39/2015* y del *artículo 103.1 de la Constitución Española* , al no acreditar que la imposición exclusiva del canal electrónico para las categorías de procedimientos enumeradas sea la medida menos restrictiva para alcanzar el objetivo de eficiencia administrativa perseguido, habida cuenta de que el propio titular de la potestad reglamentaria ha considerado suficiente para las autorizaciones extraordinarias del Real Decreto 316/2026 la coexistencia de los canales telemático y presencial.

Tercera. El *artículo 197.2 puede producir efectos discriminatorios indirectos contrarios al artículo 14 de la Constitución Española* respecto de determinados colectivos de extranjeros con escasa capacidad digital, sin que conste en el expediente normativo medida correctora alguna que atenúe ese riesgo.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno Derecho del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre* , en los términos que se expresarán en el fallo. La declaración de nulidad no impide que el titular de la potestad reglamentaria establezca, en ejercicio de la habilitación del *artículo 14.3 de la Ley 39/2015* , una obligación de relación electrónica para determinadas categorías de procedimientos de extranjería, siempre que se cumpla con la obligación de justificación y proporcionalidad que esos preceptos imponen y que en el presente caso se ha incumplido.»

Por tanto, conforme a las razones expresadas en la meritada *STS 868/2026* , procede estimar la impugnación del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024* .

QUINTO.- Costas.

También en este apartado procede reiterar lo dicho en la *STS 868/2026* , en el sentido de no efectuar especial imposición de costas a ninguna de las partes, debiendo cada una de ellas abonar las causadas a su instancia y la mitad de las comunes, dado que en el presente recurso concurren circunstancias que así lo justifican, habiéndose producido la estimación parcial de las pretensiones formuladas por la actora.

FALLO

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

Primero.- Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo n.º 21/2025, interpuesto por Cáritas Española; Comisión Española de Ayuda al Refugiado; Federación Andalucía Acoge; Federación Red Acoge y Servicio Jesuita a Migrantes, contra 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, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 280, de 20 de noviembre de 2024.

Segundo.- Reiterar la declaración de nulidad de pleno Derecho del *artículo 197.2 del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre* , en su integridad, ya efectuada en la *STS n.º 868/2026* , sin perjuicio de que el titular de la potestad reglamentaria pueda establecer, en ejercicio de la habilitación del *artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , una obligación de relación electrónica para determinadas categorías de procedimientos de extranjería, siempre que cumpla con los requisitos de justificación y proporcionalidad que ese precepto y el *artículo 3.2 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo* , imponen.

Tercero.- Desestimar las restantes pretensiones anulatorias deducidas en el recurso, declarando la conformidad con el ordenamiento jurídico de los preceptos y los incisos impugnados no comprendidos en el pronunciamiento anterior, en los términos razonados en los fundamentos jurídicos respectivos.

Cuarto.- Declarar terminado el proceso respecto de las impugnaciones de la *Disposición Transitoria 5.ª del Real Decreto 1155/2024* -derogada por el Real Decreto 316/2026- en los términos razonados en los fundamentos precedentes.

Quinto.- Ordenar la publicación del presente fallo en el Boletín Oficial del Estado, conforme a lo dispuesto en el *artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* .

Sexto.- Imponer las costas conforme a lo dispuesto en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.