

Nº: 268/2026/CM

Sección 2ª: Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

URGENTE

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día de la fecha, con asistencia de las señoras y señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de una Orden comunicada de V. E., de 10 de marzo de 2026 (registrada de entrada en esa misma fecha), el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, el expediente relativo a un 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.

ANTECEDENTES

Primero. Contenido del proyecto de Real Decreto y de su memoria del análisis de impacto normativo

El proyecto de Real Decreto objeto del expediente que ahora se dictamina (citado también en adelante, de modo abreviado, como el “Proyecto”) no está fechado y se inicia con un preámbulo, estructurado en tres apartados, el primero de los cuales destaca, en primer lugar, que, dentro de su vinculación histórica al hecho migratorio, España ha dejado de ser únicamente una tierra de tránsito o de emigración para consolidarse como territorio de destino y de

acogida, citando, en ese sentido, que la población de origen extranjero ha pasado de ser un 1 % del total de la población en 1986 a representar el 14 % en el año 2025.

En relación con esa significación del fenómeno migratorio, el preámbulo pasa a destacar que España se ha consolidado como un país en el que la protección y garantía de los derechos humanos ocupa un lugar central, lo que se alinea con los compromisos asumidos por España en el marco del Pacto Mundial de Naciones Unidas de 2018 para la Migración Segura, Ordenada y Regular. A propósito de los objetivos de ese Pacto, la parte expositiva del Proyecto enfatiza la promoción de vías de migración regular más accesibles y flexibles (quinto objetivo) y la adopción de políticas orientadas a la protección de la vida y a la coordinación internacional en situaciones de riesgo (octavo objetivo). Y, a propósito del indicado papel central de la protección y garantía de los derechos humanos, el preámbulo también destaca la incorporación de la perspectiva de la infancia como principio informador del conjunto del Proyecto y la atención a la perspectiva de género en cuanto principio informador transversal.

Abordando el actual escenario geopolítico internacional, el preámbulo reseña la aparición de nuevas causas de movilidad humana y la intensificación de esa movilidad, todo lo cual ha llevado a asentar la política migratoria española sobre unas bases sólidas, que incluyen la coordinación entre los distintos niveles de la organización pública y administrativa, la instauración de organizaciones especializadas como la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y la aprobación de un nuevo Reglamento (Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (a la que se aludirá también en adelante, de modo abreviado, como la “Ley de Extranjería”)

Partiendo de esas coordenadas, el preámbulo del proyectado Real Decreto apunta que, ante la próxima entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo, es necesario modificar ese marco reglamentario a fin de permitir la plena integración de aquellas personas extranjeras que permanecen

en España de forma prolongada y que, por causas ajenas a su voluntad y por circunstancias excepcionales, no pueden acceder a una autorización de residencia.

El preámbulo enmarca esas modificaciones destacando que la incorporación plena de los extranjeros fortalece la Seguridad Social, mejora la recaudación tributaria, contribuye a un mercado laboral que sea más transparente y eficiente y prevenga situaciones de explotación laboral y garantiza a las personas extranjeras el ejercicio efectivo de sus derechos.

En otro orden de consideraciones, la parte expositiva del Proyecto también se apunta las razones demográficas que abonan las modificaciones diseñadas, entre las que menciona la aportación cultural y social que representa la diversidad de orígenes, lenguas y tradiciones de los extranjeros, el refuerzo la cohesión social y la proyección de España como país plural y dinámico. En relación con esos fundamentos de la iniciativa reglamentaria, el preámbulo se hace finalmente eco de que el Proyecto responde a la demanda social expresada mediante una Iniciativa Legislativa Popular tomada en consideración en 2024 por el Pleno del Congreso de los Diputados y avalada por más de 600.000 firmas, que puso de manifiesto la necesidad de articular soluciones para situaciones administrativas que no reflejan la inserción social y laboral efectiva de muchas personas y la voluntad de avanzar hacia un modelo de convivencia basado en la seguridad jurídica, la cohesión social y la responsabilidad institucional.

El apartado I de la parte expositiva del Proyecto concluye apuntando que el apoyo jurídico de este último es el artículo 31, número 3, de Ley Orgánica de Extranjería, que permite conceder a la Administración una autorización de residencia temporal por situación de arraigo, así como por razones humanitarias, de colaboración con la Justicia y otras circunstancias excepcionales que se determinen reglamentariamente.

Por lo que se refiere al apartado II del preámbulo del proyectado Real Decreto, reseña la estructura de su parte dispositiva, pormenorizando los cambios que se proponen en la actual disposición transitoria quinta del

Real Decreto 1155/2024, el alcance y contenido de la nueva disposición transitoria sexta de ese mismo Real Decreto y los cambios que el Proyecto introduce en los artículos 97, número 1, c); 126; 127, c); 130, número 5; 132; 172, número 2; 190, número 6, y 191, número 7; en las disposiciones adicionales segunda y novena y en la única disposición transitoria del vigente Reglamento de Extranjería y dando cuenta de las dos disposiciones adicionales del Proyecto.

Por último, el apartado III del proyectado Real Decreto señala que el mismo se adecúa a los principios de buena regulación enunciados por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y pasa a detallar la forma en que lo hace.

En lo que se refiere a los principios de necesidad y eficacia, el preámbulo señala que la proyectada reglamentación facilita la integración plena de aquellas personas extranjeras que permanecen en España de forma prolongada y que, por causas ajenas a su voluntad, no pueden acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, evitando, así, efectos negativos, tanto a las personas afectadas, como al conjunto de la sociedad, tales como la economía informal o la vulneración de la protección de derechos.

En lo relativo a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica, la parte expositiva del Proyecto indica que este último contiene la regulación imprescindible para alcanzar los objetivos perseguidos y es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional, con el internacional y con el de la Unión Europea.

En cuanto al principio de eficiencia, el preámbulo sostiene que la iniciativa reglamentaria no impone cargas administrativas innecesarias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Respecto de la tramitación del proyectado Real Decreto, su preámbulo alude a la tramitación urgente acordada por el Consejo de Ministros

en su reunión de 27 de enero de 2026, a los trámites de audiencia e información pública practicados, a los informes solicitados (Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, Comisión Interministerial de Extranjería, Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y Secretarías Generales Técnicas de todos los ministerios), a las consultas a las Comunidades Autónomas, ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y Federación Española de Municipios y Provincias y al dictamen del Consejo de Estado, que se solicitará con carácter urgente y cuyas observaciones serán incorporadas.

Finalmente, el preámbulo sostiene que la proyectada reglamentación se adecúa plenamente al orden constitucional de distribución de competencias y, en particular, a la competencia exclusiva que el artículo 149, número 1, 2.ª, de la Constitución atribuye al Estado en materia de inmigración y extranjería y será aprobado por el Gobierno a propuesta de la Ministra de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; del Ministro del Interior y del Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática; con la aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública y de acuerdo con el Consejo de Estado.

Por lo que hace a la parte dispositiva, el Proyecto está compuesto por dos artículos, tres disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El artículo primero 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 (aludiéndose también en lo sucesivo, de modo abreviado, a ese Real Decreto como el “Real Decreto 1155/2024” y al mencionado Reglamento como el “Reglamento de Extranjería”).

La modificación se concreta en dar nueva redacción a la disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, referida a las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales por razón de arraigo (apartado número uno del artículo primero del Proyecto) y en introducir

una nueva disposición transitoria, sexta, en el aludido Real Decreto, rubricada “autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario” (apartado número dos del artículo primero del Proyecto).

Por lo que hace al artículo segundo del proyectado Real Decreto, se compone de 12 apartados que modifican los siguientes preceptos del Reglamento de Extranjería:

- El artículo 97, número 1, c (apartado número 1)
- El artículo 97, número 5 (apartado número 2)
- El artículo 126, h (apartado número 3)
- El artículo 127, c) (apartado número 4)
- El artículo 130, número 5 (apartado número 5)
- El artículo 132, número 2, a) (apartado número 6)
- El artículo 172, número 2 (apartado número 7)
- El artículo 190, número 6 (apartado 8)
- El artículo 191, número 7 (apartado número 9)
- La disposición adicional segunda, a la que se añade un nuevo apartado número 3 (apartado número 10)
- La disposición adicional decimonovena (apartado número 11)
- La única disposición transitoria (apartado número 12)

La parte dispositiva del Proyecto contiene tres disposiciones adicionales. La primera contiene una habilitación al grupo TRAGSA para la gestión material y apoyo técnico en la tramitación de solicitudes, la segunda se ocupa de la prestación de servicios por la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.M.E., y la tercera declara supletoria la Ley 39/2015 en materia de procedimientos.

El Proyecto concluye con dos disposiciones finales, la primera de la cuales habilita a los titulares de los Ministerios afectados para dictar las disposiciones de desarrollo del proyectado Real Decreto y a los órganos superiores y directivos de esos Departamentos ministeriales para dictar las resoluciones e instrucciones precisas para garantizar la corrección aplicación de la proyectada reglamentación, mientras que la disposición final segunda

establece que el proyectado Real Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

El Proyecto viene acompañado de su memoria del análisis de impacto normativo (citada también en adelante, de modo abreviado, como la “Memoria”), sin fecha y de carácter normal, que se inicia con un resumen ejecutivo y consta de 7 capítulos.

A) Oportunidad de la propuesta

Bajo esa rúbrica, el capítulo I empieza por presentar la proyectada reglamentación en unos términos que desarrollan las líneas argumentales contenidas en su preámbulo.

Junto a ello, el capítulo I enuncia las modificaciones que la proyectada reglamentación introduce, reseñando:

- Las que afectan, en primer lugar, a la actual disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, entre las que destaca la reducción y homogeneización del tiempo de permanencia exigido para las solicitudes de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales en razón de arraigo, la creación de una nueva figura que permite su aplicación a otros supuestos de hecho la definición detallada de sus requisitos y la habilitación para trabajar en todas las modalidades de arraigo.
- La introducción, en segundo lugar, de una nueva disposición transitoria, sexta, en el Real Decreto 1155/2024, que surge, de un lado, de la necesidad de reducir los espacios de vulnerabilidad, reforzar la cohesión social y favorecer un crecimiento económico más inclusivo y, de otro, de la necesidad de plasmar la voluntad popular expresada en la ya mencionada iniciativa legislativa popular.

A tales efectos, se diseña una autorización de residencia temporal en España cuya concesión está supeditada a la

acreditación de una serie de requisitos imprescindibles para la obtención de una autorización de residencia temporal en España y de unas circunstancias que evidencien una vinculación del solicitante con España, ya sea a través de la promesa de una futura relación laboral o mediante la acreditación de una previa, y de la convivencia, en territorio nacional, con descendientes menores de edad o dependientes o de la existencia de una situación de vulnerabilidad.

Pasa el capítulo I de la Memoria a recoger los objetivos del Proyecto, condensándolos en reforzar los mecanismos de acceso a las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales para aquellas personas que acrediten un vínculo de convivencia estable en España y en dotar de una mayor seguridad jurídica a las personas extranjeras ya residentes en el territorio nacional, garantizándoles el pleno ejercicio de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, para lo que se les concede una autorización de residencia por circunstancias excepcionales.

Esas finalidades se concretan en permitir que aquellas personas extranjeras que antes del 1 de enero de 2026 hubieran presentado una solicitud de protección internacional en España o que se encontraran en España antes de esa fecha puedan acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales en razón de arraigo.

Tras descartar que existan alternativas a la proyectada reglamentación y de sostener que esta última se adecua a los principios de buena regulación, el capítulo I de la Memoria destaca concluye indicando que el Proyecto no está incluido en el Plan Anual Normativo de 2025 debido a su carácter urgente y sobrevenido.

B) Contenido y análisis jurídico

El capítulo II de la Memoria detalla la estructura sistemática de la proyectada reglamentación y el contenido de sus distintas disposiciones, mientras que el capítulo III se dedica a su análisis jurídico, abordando,

sucesivamente, su rango normativo, la congruencia con el Derecho de la Unión Europea y con el ordenamiento jurídico español, su entrada en vigor y la habilitación normativa a la que responde.

C) Adecuación a la distribución constitucional de competencias y descripción de la tramitación

El capítulo IV de la Memoria señala que el Proyecto se acoge a la competencia exclusiva que el artículo 149.1. 2.ª de la Constitución atribuye al Estado en materia de inmigración y extranjería y el capítulo V describe la tramitación practicada, empezando por indicar que no se ha efectuado el trámite de consulta pública, al haberse declarado urgente la tramitación del Proyecto por Acuerdo de Consejo de Ministros en su reunión de 27 de enero de 2026, a lo que añade que sí se ha practicado el trámite de audiencia e información pública, en el curso del cual se han recibido alrededor de 300 aportaciones procedentes de la ciudadanía, entidades sociales y colegios profesionales.

La Memoria indica que las observaciones se concentran en torno a la necesidad de aclarar el alcance de los antecedentes penales, flexibilizar o redefinir el requisito de permanencia de cinco meses, ampliar la inclusión de menores en situación irregular, incorporar a estudiantes con estancia por estudios, personas con arraigo para la formación y quienes han trabajado en distintas modalidades, ampliar el plazo de solicitud ante el previsible colapso administrativo, reclamar compatibilidad con el procedimiento de asilo, habilitar vías telemáticas accesibles sin certificado digital, permitir que entidades sociales presenten solicitudes, definir con precisión cómo se acreditará la vulnerabilidad, evitar la sobrecarga de los servicios sociales e incluir el contenido de los criterios e instrucciones en el Reglamento de Extranjería y destaca que esta última sugerencia ha llevado a modificar algunos artículos de ese Reglamento.

La Memoria también da cuenta de los informes recabados, que incluyen, en primer lugar, los de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios proponentes (Ministerio del Interior; Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática

y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)., si bien puntualiza que también se han solicitado los informes de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; Defensa; Hacienda; Transportes y Movilidad Sostenible; Educación, Formación Profesional y Deportes; Trabajo y Economía Social; Industria y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Transición Ecológica y el Reto Demográfico; Vivienda y Agenda Urbana; Cultura; Economía, Comercio y Empresa; Sanidad; Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; Ciencia, Innovación y Universidades; Igualdad; Transformación Digital y de la Función Pública, y Juventud e Infancia.

Ese trámite de informe ha incluido a las Comunidades Autónomas y Oficina de Extranjería, habiendo informado 12 Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y 26 Oficinas de Extranjería.

Por lo que se refiere a otros informes recibidos, la Memoria da cuenta de los emitidos por la Comisión Interministerial de Extranjería, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

Por último, la Memoria señala que se ha recabado el informe del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

Seguidamente, la Memoria reseña las observaciones avanzadas por los Departamentos ministeriales informantes y recoge el criterio que los órganos instructores han seguido al respecto, en el sentido de aceptar o disentir de tales observaciones y el modo en que las observaciones aceptadas han quedado incorporadas al Proyecto. En ese análisis, la Memoria presta una especial atención a las observaciones formuladas por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública en el trámite de aprobación previa de la proyectada reglamentación.

D) Evaluación de impactos

El capítulo VI de la Memoria se ocupa de los impactos de la proyectada reglamentación, iniciando su análisis por el impacto económico, del que destaca, en primer lugar, que todos los indicadores invocados por la doctrina especializada y los estudios apuntan a que la contribución de los trabajadores extranjeros a la economía española es cada vez más relevante, con un peso creciente en el crecimiento económico, evolución del empleo y financiación de la Seguridad Social, ascendiendo los trabajadores extranjeros a 3,1 millones y representando en 2025 el 14,1 % del total de cotizantes a la Seguridad Social.

En relación con ese primer impacto, la Memoria sostiene que hay muchas evidencias de que los ciclos de inmigración de las dos últimas décadas han tenido un impacto muy beneficioso sobre el crecimiento y el empleo en España. Singularmente desde la pandemia, la contribución de la población extranjera al incremento del PIB ha sido extraordinariamente robusta: según el Banco Central Europeo, hasta un 80 % del crecimiento de la economía española entre 2019 y 2024, ha descansado en el aumento de la población extranjera en edad de trabajar y en la mejora de la tasa de empleo de la población de origen extranjero.

La Memoria también señala el balance positivo que los previos procesos de regularización de inmigrantes tuvieron en el mercado de trabajo y sobre las finanzas públicas y sostiene que no hay evidencias de que el proceso de regularización de 2005 provocara lo que se conoce como “efecto llamada”, sino, más bien, el contrario, puesto que el flujo migratorio se redujo tras la regularización.

Pasando a analizar el coste económico relativo a la utilización de los servicios públicos, la Memoria destaca que los más de 500.000 inmigrantes que viven en nuestro país en situación irregular, ya son usuarios de servicios de prestación universal a los que tienen derecho, como la educación y la sanidad, y que su normalización administrativa no implicaría, por lo tanto, un aumento significativo del gasto en servicios prestados por las distintas Administraciones.

Por último, la Memoria enfatiza la relevancia de los flujos migratorios de trabajadores extranjeros para la situación demográfica de la población española y sus perspectivas de evolución y para la financiación del sistema de Seguridad Social.

Por lo que hace al impacto presupuestario el capítulo VI de la Memoria indica que está siendo objeto de estudio.

Pasando al análisis de las cargas administrativas, la Memoria las centra en las solicitudes de autorización que deberán presentar los interesados y parte de una estimación de 750.000 solicitantes y 500.000 beneficiarios y de la distribución esperada de tales solicitantes y beneficiarios entre las proyectadas disposiciones transitorias quinta y sexta del Real Decreto 1155/2024.

Partiendo de esas estimaciones, la Memoria señala que la experiencia en la tramitación de procedimientos administrativos análogos en materia de extranjería revela que un 90 % de esos expedientes se inician mediante solicitudes presentadas por vía electrónica mientras que el 10 % restante deriva de solicitudes cursadas de forma presencial y aplica esos porcentajes a las diversas actuaciones que deberán llevar a cabo quienes se acojan a las novedades que contiene la proyectada reglamentación, todo lo cual le lleva a estimar el coste de las diversas cargas y a una cifra global de 24.937.518 euros.

El siguiente impacto que la Memoria evalúa es por razón de género, que se considera positivo en razón de que las mujeres migrantes en situación administrativa irregular se enfrentan a situaciones de especial vulnerabilidad y se ven abocadas a recurrir a empleos en la economía informal, normalmente en aquellos sectores más precarios.

Esa misma valoración positiva se basa, también, en que las mujeres en situación administrativa irregular que sufren violencia de género o violencia sexual encuentran más dificultades para acceder a información sobre

sus derechos y canales de denuncia segura, así como para acogerse a sistemas de protección.

A la misma valoración positiva llega la Memoria en relación con el impacto en la infancia, adolescencia y familia por entender que la proyectada reglamentación aportará seguridad jurídica a las personas extranjeras que hasta este momento se encontraban en situación de irregularidad o a la espera de su resolución de una solicitud de protección internacional, y mejorará sus posibilidades de inclusión e integración al permitirles su incorporación al mercado laboral y el ejercicio de una serie de derechos.

En relación con la familia, el capítulo VI de la Memoria reseña la posibilidad de que los hijos de los solicitantes que se encuentren en España soliciten una autorización de residencia de los artículos 159 y 160 del Reglamento de Extranjería, con una duración independiente de la autorización de sus progenitores, evitando, así, que puedan quedar en situación de irregularidad a causa de sus progenitores.

En esa misma línea, la Memoria destaca la posibilidad de que las personas extranjeras que se encuentren en España en situación administrativa irregular con sus hijos accedan, junto a ellos, a la nueva autorización.

Por lo que hace al impacto por razón de cambio climático, la Memoria lo considera nulo por no tener conexión con la materia regulada, y añade que no se han considerado impactos adicionales.

E) Evaluación ex post

La Memoria concluye con un capítulo VII, que se limita a constatar que la norma proyectada no se encuentra sujeta a evaluación ex post y no está incluida en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2026.

Segundo. Contenido del expediente

Además del Proyecto y de su memoria del análisis de impacto normativo, el expediente remitido a dictamen de este Consejo incluye la siguiente documentación:

a) Un certificado del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de 27 de enero de 2026, que recoge que, en el curso de su reunión de esa misma fecha, el Consejo de Ministros acordó la tramitación administrativa urgente del expediente.

b) Un borrador de esa reforma reglamentaria y de su memoria del análisis de impacto normativo, sin fecha, que se sometió al trámite de audiencia e información pública desde el 28 de enero al 6 de febrero de 2026, según da cuenta un oficio de la Subdirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de 6 de marzo de 2026.

El borrador consta de un preámbulo, un único artículo, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.

El artículo único se estructura en dos apartados, el primero de los cuales contiene una modificación de la disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, mientras que el segundo recoge una nueva disposición transitoria, sexta, que se propone incorporar a ese Real Decreto.

Por su parte, las disposiciones adicionales se refieren a las facultades de ejecución y desarrollo de esos cambios reglamentarios y a la supletoriedad de la Ley 39/2015, la disposición derogatoria alcanza a todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al contenido de la propuesta y la disposición final fija la entrada en vigor de la iniciativa reglamentaria el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

c) Las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública por un amplio y diverso grupo de personas físicas, entidades, asociaciones, colegios profesionales y Consejos Generales de

colegios profesionales, fundaciones, organizaciones, federaciones y confederaciones.

Como ya ha quedado reseñado, la Memoria recapitula los puntos que considera más relevantes de entre los planteados en ese trámite de audiencia y enuncia la forma en que han sido tratados en el Proyecto. Teniendo adicionalmente en cuenta el carácter urgente con que se ha recabado el presente dictamen, éste concentrará su atención en los términos en que ha quedado finalmente articulada la iniciativa reglamentaria consultada y comentará, cuando así sea relevante, los cambios que derivan de observaciones avanzadas en el trámite de audiencia e información pública.

d) Un amplio trámite de consultas e informes de órganos administrativos e instancias incluidas en la estructura administrativa.

Entre ellas figuran consultas a la Comisión Interministerial de Extranjería (20 de febrero de 2026) y a la Comisión Laboral Tripartita (23 de febrero de 2026).

También se incluye en el expediente la intervención que han tenido las Comunidades Autónomas (Junta de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Extremadura, Galicia, Cataluña, Aragón, Cantabria, País Vasco, Islas Baleares y Murcia), la Ciudad Autónoma de Ceuta, Ayuntamientos (Vitoria y A Coruña) y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Igualmente figura las observaciones presentadas por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

Sin embargo, el grueso de ese trámite son informes que proceden de los siguientes órganos:

- Diversas Oficinas de Extranjería de Subdelegaciones del Gobierno (Toledo, Madrid, Guadalajara; Vizcaya, Tarragona, Barcelona, Granada, Huelva, A Coruña, Álava, Guipúzcoa, Las

Palmas, Málaga, Ciudad Real, Ceuta, Cuenca, Melilla, Castellón y Santa Cruz de Tenerife), cuyas manifestaciones recoge el expediente dentro de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.

- La Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, de 5 de febrero de 2026
- El Gabinete del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, de 5 de febrero de 2026
- El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, de 18 de febrero de 2026
- La Dirección General de la Administración General del Estado en el Territorio del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de 5 de marzo de 2025
- Las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; Defensa; Hacienda; Transportes y Movilidad Sostenible; Educación, Formación Profesional y Deportes; Trabajo y Economía Social; Industria y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Transición Ecológica y el Reto Demográfico; Vivienda y Agenda Urbana; Cultura; Economía, Comercio y Empresa; Sanidad; Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; Ciencia, Innovación y Universidades; Igualdad; Transformación Digital y de la Función Pública, y Juventud e Infancia, emitidos entre el 2 y el 20 de febrero de 2026
- Las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios proponentes: los Ministerios de Política Territorial y Memoria Democrática (4 de febrero de 2026); Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (5 de febrero de 2026); Interior (17 de febrero de 2026), e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (20 de febrero de 2026).

Ya quedó indicado que la Memoria recoge las observaciones que avanzan los Ministerios informantes y pormenoriza la valoración que les dan los órganos instructores en el sentido de aceptarlas e incluirlas en el proyectado Real Decreto o de desecharlas. Teniendo adicionalmente en cuenta el carácter

urgente con que se ha recabado el presente dictamen, éste concentrará su atención en los términos en que ha quedado finalmente articulada la iniciativa reglamentaria consultada y destacará, en la medida en que sean relevantes, los cambios que se hayan introducido a propuesta de alguno de los órganos informantes.

e) La aprobación previa del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, acordada, el 5 de marzo de 2026 y por delegación del mismo, por la Secretaría de Estado de Función Pública, a la que se adjuntan unas observaciones formuladas a la proyectada reglamentación por ese Centro Directivo en esa misma fecha.

Tercero. Documentación posteriormente recibida

Una vez que el expediente había tenido ya entrada en este Consejo, fue recibida la siguiente documentación adicional enviada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

a) Un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de 11 de marzo de 2026, referido al que califica de segundo texto de la proyectada reglamentación, que respondería en parte a las observaciones contenidas en el primer informe de ese Centro Directivo (apartado segundo, d), de estos antecedentes),

El informe se considera complementario de ese primer informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior y, prescindiendo de cuestiones formales o de técnica normativa, se centra en cuestiones que califica de especialmente relevantes para el Ministerio informante, referidas a la propuesta revisión de la actual disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 y a la nueva disposición transitoria sexta que se plantea incorporar a ese texto reglamentario.

b) Una nota de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 17 de marzo de 2026, que aborda y comenta las observaciones contenidas en el

segundo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, manifestando, finalmente, que no se aceptan.

En atención al carácter urgente de esta consulta, el presente dictamen se centra en el texto finalmente sometido a la consideración del Consejo de Estado y abordará, al hilo del mismo, los extremos que sean más relevantes, incluidos los que procedan de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior y de esas manifestaciones al respecto por parte de la Secretaría de Estado de Migraciones.

Cuarto. Audiencias ante el Consejo de Estado

Estando ya el expediente en este Cuerpo Consultivo, solicitaron ante él audiencia la Asociación de Extranjeristas en Red, la Asociación Catalana de profesionales de la Extranjería, la ONG Zehar Errefuxiatuekin, Cáritas Española, el Sindicato Unificado de Policía, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y la Fundación Save the Children, a quienes les fue concedida.

Como resultado de ese trámite, y entre el 20 y el 25 de marzo de 2026, presentaron escritos de alegaciones la Asociación Catalana de Profesionales de la Extranjería, la Asociación de Extranjeristas en Red, Cáritas Española, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y la Fundación Save the Children.

Por el mismo motivo indicado en relación con la última documentación recibida en este Consejo, el presente dictamen se centra en el texto finalmente sometido a su consideración y examinará, al hilo del mismo, los extremos más relevantes que se hayan suscitado en esas alegaciones.

CONSIDERACIONES

A la vista de los anteriores antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

Primera. Naturaleza de la consulta y de la intervención de este Consejo

El expediente remitido a la consideración de este Cuerpo Consultivo se refiere a una modificación del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprobó 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, y consiste en una reforma de la disposición transitoria quinta de ese Real Decreto y en la inclusión en él de una nueva disposición transitoria, numerada sexta, así como en la modificación de los artículos 97, número 1, c, y número 5; 126, h; 127, c); 130, número 5; 132, número 2, c); 172, número 2; 190, número 6, y 191, número 7, disposiciones adicionales segunda y decimonovena y disposición transitoria. Del Reglamento aprobado por ese Real Decreto.

Se trata, por tanto, de una modificación parcial de los mencionados Real Decreto y Reglamento, de modo que la Comisión Permanente del Consejo de Estado dictamina este expediente con carácter preceptivo, en aplicación del artículo 22, número 3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que prevé que deberán ser sometidos a consulta de la citada Comisión Permanente las modificaciones de los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes.

Segunda. Tramitación de la consulta

Por lo que se refiere a la tramitación dada al expediente, obran en él:

- El Acuerdo del Consejo de Ministros que acordó la tramitación urgente del expediente (apartado segundo, a), de antecedentes).

Esa declaración se circunscribió a la tramitación urgente del expediente en los términos previstos por el artículo 27, número 1, b), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno,

que comportan una sustancial reducción de los plazos y la exclusión de algunos trámites.

No obstante, V. E. también ha hecho uso de la posibilidad de recabar el dictamen de este Consejo con carácter urgente (artículo 19, número 1, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado), con la consecuente reducción a 15 días del plazo para emitir el presente dictamen, si bien esa reducción se ha visto afectada por el trámite de audiencia practicado ante este Consejo (punto cuarto de antecedentes).

- La versión de la proyectada reglamentación sometida al trámite de audiencia e información pública (apartado segundo, b), de antecedentes).

Sin embargo, no se trata de la única versión previa al Proyecto, toda vez que los informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior y de la Dirección General de la Administración General del Estado en el Territorio del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática se hacen eco de otras versiones que no figuran en el expediente remitido a dictamen de este Consejo.

Pese a esa laguna, la versión definitiva del proyectado Real Decreto y el material que obra en el expediente permiten al Consejo de Estado identificar las cuestiones relevantes que plantea la proyectada reglamentación y pronunciarse sobre ellas con el suficiente fundamento, por lo que no resulta necesario solicitar que se complete el expediente antes de emitir el presente dictamen.

En todo caso, se aprovecha la ocasión para recordar la necesidad de que los expedientes de iniciativas normativas que se sometan a la consideración de este Cuerpo Consultivo incluyan todas las versiones preparadas de esas nuevas regulaciones, ya que ello permite que este Consejo forme su criterio con un conocimiento integral de esas iniciativas y pueda, por lo mismo, contribuir a su mejor formulación.

- El trámite de audiencia e información pública a que se sometió el proyectado Real Decreto (apartado segundo, c), de

antecedentes), que da cumplimiento a la exigencia prevista en el artículo 26, número 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por el contrario, se ha prescindido del trámite inicial de consulta pública, lo que se justifica por el aludido carácter urgente del expediente (artículo 26, número 2, f), de la Ley del Gobierno).

- Las consultas e informes de diversos órganos administrativos, entidades públicas e instancias incluidas en la organización administrativa (apartado segundo, d), de antecedentes), que han incluido los informes de todos los Departamentos ministeriales que no son proponentes del Proyecto, dando así una amplia aplicación de las consultas contempladas por el artículo 26, número 5, de la Ley del Gobierno.
- Los informes de las Secretarías Generales Técnicas de los cuatro Ministerios proponentes (Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Interior y Política Territorial y Memoria Democrática) (apartado segundo, de antecedentes), exigidos por el artículo 26, número 5, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- La aprobación del Ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública (apartado segundo, e), de antecedentes), requerida por el artículo 26, número 5, de la Ley del Gobierno al tratarse de una reglamentación con un muy relevante impacto en materia de procedimientos administrativos.
- La memoria del análisis de impacto normativo (punto primero de antecedentes), dando cumplimiento al artículo 26, número 3 de la Ley del Gobierno. Esa memoria contiene un análisis general de la proyectada reglamentación, sus fundamentos y la tramitación practicada. En los términos en que acomete ese empeño, la memoria amplía considerablemente las líneas expositivas que sintetiza el preámbulo del proyectado Real Decreto, lo que el Consejo de Estado valora muy positivamente, ya que evita difuminar las diferencias que

existen y deben separar una memoria de ese tipo del preámbulo de la iniciativa normativa a la que se refiera.

La memoria también contiene un detallado análisis de los impactos que se asocian a la proyectada reglamentación, especialmente en lo referido a las cargas administrativas que comporta, si bien resulta sorprendente que, en relación con el específico impacto presupuestario, sólo señala que “*está siendo objeto de estudio*”, lo que representa una laguna llamativa a la vista del alcance del proceso de gestión que esa nueva reglamentación comportará, extremo este sobre el que habrá múltiples ocasiones de volver a lo largo de la presente consulta.

Como habrá ocasión de señalar al comentar la disposición adicional primera del Proyecto, incide éste, de forma muy relevante, en la protección de los datos de carácter personal, por lo que este Consejo entiende que hubiera sido muy recomendable que se recabase el informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

En todo caso, cabe considerar suficientemente atendidas las exigencias de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las debidas garantías de acierto, un texto normativo de la índole del ahora examinado, pudiendo pasarse ya a analizar las cuestiones de fondo que suscita.

Tercera. Alcance de la proyectada reglamentación

Ese análisis ganará en claridad si parte de recordar cuál es el alcance de la iniciativa reglamentaria que se somete a dictamen de este Consejo de Estado.

De acuerdo con la presentación que hace la Memoria del Proyecto, éste diseña dos regímenes de autorizaciones especiales de residencia por circunstancias excepcionales en razón del arraigo de sus destinatarios.

El primero de ellos se dirige a las personas que hayan solicitado protección internacional o apatridia en España, mientras que el segundo contempla a quienes reúnan lo que el Proyecto califica de “arraigo extraordinario”, categoría que incluye una diversidad de casos (factores de índole laboral, estancia en España junto con su unidad familiar que incluya menores de edad o mayores con discapacidad u objetivamente incapaces de proveer a sus propias necesidades y situaciones de vulnerabilidad).

Contemplando esos dos grupos de interesados, el Proyecto diseña el alcance de esas nuevas autorizaciones y los regímenes procedimentales que se aplicarán para obtenerlas, que están contruidos en los mismos términos y que desembocan en unas autorizaciones de residencia de idéntica naturaleza, contenido y alcance.

En definitiva, la proyectada reglamentación contiene un régimen de autorizaciones excepcionales, que incorpora especialidades en una modalidad de autorizaciones de residencia temporal a favor de ciudadanos extranjeros que está ya contemplada en nuestra legislación de extranjería, como es la “residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo” recogidas en el artículo 31, número 3, de la Ley Orgánica de Extranjería, desarrollado por los artículos 125 a 127 del Reglamento de Extranjería (Sección 2.ª del Capítulo I de su Título VII).

Así planteado el alcance de las nuevas autorizaciones diseñadas por la proyectada reglamentación, ha suscitado atención su relación con otras iniciativas promovidas por los posibles beneficiarios de esas nuevas autorizaciones y con actuaciones administrativas que pueden afectarles.

Así, el apartado número 5 de la propuesta disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 establece que la presentación de una solicitud de la autorización regida por esa disposición “*supondrá la paralización del procedimiento de protección internacional que se hubiera iniciado con anterioridad, con la suspensión de sus plazos, para la misma persona*

extranjera, hasta la denegación firme, en su caso, de la solicitud de la autorización prevista en esta disposición transitoria.”

El Ministerio del Interior y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado han objetado esa previsión, destacando para ello la diferencia de naturaleza que existe entre los procedimientos de protección internacional y la nueva autorización que se plantea. La mencionada Comisión ha sostenido que el criterio opuesto se aplicó en previos casos y, por su parte, el aludido Ministerio ha aducido que esa suspensión de los procedimientos de protección internacional no se ajusta al Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, que entra en vigor el próximo 12 de junio.

A ello se une que, al vincular la suspensión con la denegación firme de la nueva autorización propuesta, se introduce la posibilidad de una suspensión de largo recorrido temporal, con la consiguiente inseguridad para los solicitantes.

Sin que sea necesario entrar ahora en un examen detallado de la invocada incompatibilidad de la proyectada reglamentación con el citado Reglamento de la Unión Europea, entiende este Consejo que la mencionada suspensión excede del carácter excepcional que debe tener la nueva autorización que se plantea y las solicitudes para obtenerla y puede gravemente perturbar la tramitación de procedimientos de protección internacional en curso.

Por todo ello, el Consejo de Estado entiende que ha de suprimirse el referido apartado número 5 de la propuesta disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, teniendo **esta observación carácter esencial, en el concreto sentido recogido en el artículo 30, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

El Proyecto también contempla los efectos de la solicitud, en este caso de cualquier de las nuevas autorizaciones, en los procedimientos de

devolución y expulsión que estuvieran en curso, disponiendo que la concesión de esas autorizaciones comportará el archivo de tales procedimientos y, en su caso, la revocación de la correspondiente orden (apartado número 6 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024).

En este caso, entiende este Consejo que las previsiones del Proyecto son coherentes con la naturaleza de las nuevas autorizaciones que diseña. En todo caso, y en previsión del tiempo que puede emplearse en la tramitación de las correspondientes solicitudes, parece necesario que la indicada suspensión de los procedimientos de devolución y expulsión se produzca desde la admisión a trámite de las correspondientes solicitudes.

Complementariamente a ese objeto principal, el Proyecto (artículo segundo) también incluye modificaciones en diversos preceptos del actual Reglamento de Extranjería.

Concebido en tales términos, el Proyecto deriva de la habilitación reglamentaria del artículo 31, número 3, de la Ley Orgánica de Extranjería, que prevé que puedan concederse autorizaciones de residencia temporal por situación de arraigo en los términos que se determinen reglamentariamente.

Por lo tanto, el Proyecto hace uso de esa específica habilitación reglamentaria, que se suma a la general de la que el Gobierno es titular (artículo 97 de la Constitución).

En relación con la fundamentación de la proyectada reglamentación, el apartado II de la Memoria del Proyecto señala que *“finalmente, la reforma se enmarca en un proceso de participación ciudadana significativo. La Iniciativa Legislativa Popular tomada en consideración por el Congreso en 2024, respaldada por más de 600.000 firmas, puso de manifiesto una demanda social transversal para abordar la situación de las personas en irregularidad prolongada. El legislador reconoce que esta norma es una respuesta a esa demanda y un paso hacia un modelo de convivencia basado en la seguridad jurídica, la responsabilidad compartida y el interés general. Como recoge el texto, la ILP situó el debate migratorio en el terreno de la*

responsabilidad institucional y la cohesión social, alejándolo de enfoques coyunturales.”

En esa misma línea, el apartado I del preámbulo del Proyecto indica que *“esta norma responde, además, a una demanda social expresada mediante una Iniciativa Legislativa Popular tomada en consideración en 2024 por el Pleno del Congreso de los Diputados y avalada por más de 600.000 firmas, que puso de manifiesto la necesidad de articular soluciones para situaciones administrativas que no reflejan la inserción social y laboral efectiva de muchas personas, la convivencia basada en la madurez del debate público y la voluntad de avanzar hacia un modelo de convivencia basado en la seguridad jurídica, la cohesión social y la responsabilidad institucional.”*

Con ello, el ejercicio de la potestad reglamentaria se conecta expresamente con la citada iniciativa legislativa popular. Es claro que, a la hora de plantearse iniciativas reglamentarias en materia de extranjería, los departamentos ministeriales competentes pueden valorar y tomar nota de esa iniciativa legislativa. No obstante, no cabe pasar por alto que el origen de un proyecto de Real Decreto es completamente diferente del de una propuesta de regulación de rango legal promovida por un elevado número de ciudadanos y que la posición y responsabilidades de sus respectivos autores (los citados departamentos y una relevante fracción de ciudadanos) son también muy diferentes. A ello ha de añadirse que el contenido, tramitación y naturaleza de una nueva regulación legal son sustancialmente distintas de las propias de una reglamentación. Por todo ello, entiende este Consejo que no es exacto afirmar que la nueva reglamentación se enmarque en un proceso de participación ciudadana o responda a una demanda social expresada mediante una iniciativa legislativa popular y que conviene evitar cualquier confusión o incertidumbre entre los ámbitos propios y característicos de cada una de esas iniciativas normativas. En consecuencia, el Consejo de Estado entiende que tanto el preámbulo como la Memoria deben prescindir de los citados enunciados.

Delimitado, así, el alcance del Proyecto, el presente dictamen se centra en examinar y valorar cómo se insertan esas novedades en el grupo normativo aplicable a la situación de los extranjeros en España.

Cuarta. Esquema de cuestiones a considerar

Recordado el alcance y contenido del Proyecto, puede ya entrarse a considerar las cuestiones más relevantes que el mismo contiene. En concreto, las materias a examinar comprenden:

- La justificación general de las especialidades propuestas
- La estructura, orden y naturaleza de las propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024
- El ámbito subjetivo de las nuevas autorizaciones de residencia
- Los plazos de solicitud, lugares de presentación de las solicitudes y tramitación de los expedientes
- Los efectos laborales de la presentación de las solicitudes dirigidas a obtener tales autorizaciones
- La documentación exigida a los interesados
- Los documentos relativos a la inexistencia de antecedentes penales
- La vigencia y prórroga de las nuevas autorizaciones
- La participación de Tragsa y Correos

Quinta. La justificación general de las especialidades propuestas

Expuesto en la tercera consideración de esta consulta el alcance de la proyectada reglamentación, resulta oportuno considerar los factores que invoca en apoyo de las especialidades que propone.

De acuerdo con la síntesis que la Memoria hace, el Proyecto hunde sus raíces en la importancia que la inmigración de extranjeros tiene para la actual sociedad española. En ese sentido, la Memoria insiste en la creciente importancia de la población de origen extranjero en la actual estructura social española, da cuenta de su notable crecimiento numérico y valora muy positivamente la aportación que representa en términos de mejora del mercado laboral, el impacto que tiene en el sistema fiscal y en la financiación de la

Seguridad Social y la relevancia que ha adquirido en la evolución demográfica española, sin dejar de destacar, por otra parte, aspectos menos cuantitativos pero igualmente valiosos como son el aporte cultural de la población de origen extranjero.

Esas apreciaciones son fruto de una valoración general y muy pormenorizada de los movimientos migratorios hacia nuestro país, de modo que son el telón de fondo de los problemas concretos que han llevado a plantear que se introduzcan en nuestro ordenamiento de la extranjería unas nuevas autorizaciones de residencia, pero no se refieren directamente a los aspectos propios y específicos de esos problemas.

Se echa, así en falta, una justificación detallada de los datos que han llevado a considerar necesario introducir esas nuevas autorizaciones. De hecho, la Memoria sólo ofrece básicamente al respecto una estimación del número de posibles solicitantes y de beneficiarios de las nuevas autorizaciones, sin dar cuenta de las bases ni de los métodos de valoración y cálculo que han desembocado en tales estimaciones.

Con todo, ha de recordarse que nuestro grupo normativo de la extranjería ha introducido varias veces regímenes especiales de autorización de residencia y trabajo de extranjeros para hacer frente a situaciones singulares.

Algunos de esos regímenes estuvieron expresamente contemplados en las normas legales de cabecera de ese grupo normativo. Fueron, por ejemplo, los casos de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España; de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y de la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Tales previsiones legales expresas fueron objeto de sus correspondientes desarrollos reglamentarios (Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985; Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la

disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, y Real Decreto 142/2001, de 16 de febrero, por el que se establecen los requisitos para la regularización prevista en la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica 8/2000).

Sin embargo, también existen casos en que esos regímenes especiales de autorizaciones de residencia y trabajo de extranjeros fueron introducidos por el desarrollo reglamentario de textos legales que no contenían previsiones expresas en ese sentido. Es el caso de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Algunos de esos previos regímenes especiales de autorización y residencia de extranjeros fueron sometidos a dictamen de este Consejo en cuanto proyectos de Reglamentos ejecutivos. Fueron los casos de los proyectos que dieron finalmente luz a los Reales Decretos 239/2000, 142/2001 y 2393/2004, objeto de los dictámenes que la Comisión Permanente de este Consejo emitió el 17 de febrero de 2000, 15 de febrero de 2001 y 16 de diciembre de 2004 en los expedientes números 448/2000, 325/2001 y 3203/2004, respectivamente. Por contra, aunque este Consejo también conoció del proyecto que dio origen al Real Decreto 155/1996 (dictamen de 11 de enero de 1996, referido al expediente número 2864/1995), no tuvo ocasión de pronunciarse sobre el régimen especial de documentación diseñado por la disposición transitoria tercera de ese Real Decreto ya que el proyecto enviado a consulta del Consejo de Estado no incluía ese régimen especial, ya que sólo se compuso de dos disposiciones transitorias.

Algunas cuestiones que se abordaron en esos previos pronunciamientos de este Consejo tienen proyección sobre el Proyecto y serán ulteriormente consideradas.

También echa en falta este Consejo en el expediente que ahora dictamina un análisis detallado de cómo los criterios que han llevado a la propugnada reforma reglamentaria se relacionarán con los que inspiran y a los que responde el grupo normativo aplicable en España a la extranjería (Ley

Orgánica de Extranjería y Reglamento de Extranjería). Como habrá ocasión de destacar, existen algunos extremos concretos en que surgen dudas y posibles problemas a la hora de relacionar esas importantes novedades reglamentarias con el resto de las previsiones legales aplicables en materia de extranjería.

En todo caso, las estimaciones cuantitativas recogidas en la Memoria dan cuenta de que se prevé un muy elevado número de interesados en las novedades propuestas y anuncian que la aprobación de la proyectada reglamentación obligará a afrontar y gestionar un complejo y masivo proceso de presentación, tramitación y resolución de solicitudes.

A la vista de la evolución general del movimiento migratorio hacia España y del volumen de las actuaciones administrativas que han tenido que desarrollarse durante los últimos años para canalizarlo, la adición de ese nuevo proceso representará un importante desafío para la capacidad de las Administraciones implicadas. Por eso, es crucial que el diseño de los procedimientos a seguir responda adecuadamente al perfil de ese desafío, al que ha de hacerse frente. Se trata, en definitiva, de ofrecer a las Administraciones actuantes y a todas las personas interesadas y participantes un marco regulatorio claro y que se corresponda con la naturaleza de esas nuevas autorizaciones y con los objetivos que se proponen alcanzar. En ese sentido y tal y como habrá ocasión de analizar en ulteriores apartados del presente dictamen, existen varios aspectos de ese diseño que requieren ser repensados y revisados.

Sexta. La estructura, orden y naturaleza de las propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024

Ocupándose cada una de esas disposiciones transitorias de la naturaleza de una nueva autorización de residencia por circunstancias excepcionales y del procedimiento aplicable para obtenerlas, se aprecia un considerable desorden y falta de sistemática en su estructura y distribución de materias, que son sustancialmente coincidentes.

Así, cada una de esas disposiciones transitorias responde al siguiente esquema:

- Los titulares de esas autorizaciones y algunos de los documentos que deben adjuntar a su solicitud (apartado número 1 de ambas disposiciones y, en el caso de la disposición transitoria sexta, también su apartado número 2)
- La posición de los hijos menores de edad y de los hijos mayores de edad discapacitados, que no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades o de los que sean sus tutores (apartado número 2 de la disposición transitoria quinta y apartado número 3 de la disposición transitoria sexta)
- Los ascendientes, cónyuges o parejas de los interesados (apartado número 3 de la disposición transitoria quinta y apartado 4 de la disposición transitoria sexta)
- La posibilidad de trabajar durante la tramitación de la solicitud y el plazo de resolución del expediente (apartado 4 de la disposición transitoria quinta y apartado número 5 de la disposición transitoria sexta)
- La paralización de los procedimientos de protección internacional previamente iniciados durante la tramitación de la solicitud (apartado 5 de la disposición transitoria quinta)
- Los efectos de la presentación de la solicitud en los procedimientos en curso de devolución o expulsión de los interesados (apartado número 6 de ambas disposiciones)
- Los plazos de tramitación, oficinas actuantes y modelos de presentación de las solicitudes (apartado 7 de ambas disposiciones)
- La obligación de solicitar la tarjeta de identidad de extranjero tras la obtención de la autorización de residencia (apartado 8 de ambas disposiciones)
- La inexigibilidad de los documentos que obran en poder de la Administración (apartado número 9 de ambas disposiciones)

- La documentación relativa a la inexistencia de antecedentes penales de los solicitantes (apartado número 10 de ambas disposiciones)
- La vigencia y posibilidad de modificar las autorizaciones (apartado número 11 de ambas disposiciones)
- El régimen aplicable a las solicitudes de autorización previamente presentadas por los solicitantes de las nuevas autorizaciones de residencia (apartado número 12 de ambas disposiciones)

Con objeto de que la proyectada reglamentación esté dotada de la necesaria claridad y orden, entiende este Consejo que la estructura y sistemática de las proyectadas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 debieran reordenarse en una línea próxima o similar a la siguiente:

- Definición y requisitos de las personas que pueden acceder a las nuevas autorizaciones y puntualizaciones complementarias respecto de sus familiares y miembros de su unidad familiar (hijos, ascendientes y cónyuges y parejas registradas). En esta primera parte se ubicarían los apartados números 1 de ambas disposiciones, los apartados números 2 y 3 de la disposición transitoria quinta del Proyecto y los apartados números 3 y 4 de la propuesta disposición transitoria sexta)
- Requisitos documentales exigidos a los interesados y tratamientos de otros aspectos documentales relevantes (como son los documentos referidos a la inexistencia de antecedentes penales). En esta segunda parte se insertaría la parte de los apartados números 1 de ambas disposiciones que se refiere a los documentos que los solicitantes deben aportar, la parte de los apartados números 7 de ambas disposiciones que se refiere a los impresos a utilizar y los apartados números 9 y 10 de ambas disposiciones.
- Plazos, formas y lugares de presentación de las solicitudes. A esta tercera parte se trasladarían la parte de los apartados números 7 de ambas disposiciones que abordan esas materias.

- Efectos de la presentación de las solicitudes en las posibilidades de trabajo de los interesados y en relación con sus previas solicitudes de autorización y con los eventuales procedimientos de devolución o expulsión en curso. En esta cuarta parte se ubicarían partes de los apartados números 4 y 5 de la disposición transitoria quinta, el apartado número 5 de la disposición transitoria sexta y los apartados número 6 de ambas disposiciones.
- La tramitación y resoluciones de los expedientes. A esta quinta parte se trasladarían la correspondiente parte de los apartados números 7 de ambas disposiciones.
- La vigencia y posibilidad de modificación de las autorizaciones. En esta sexta parte se insertarían los apartados números 11 de ambas disposiciones.
- Las obligaciones derivadas de la obtención de las autorizaciones. A esta última parte de la nueva estructura se trasladarían los actuales apartados números 4 de la disposición transitoria quinta y 5 de la disposición transitoria sexta.

Esa reordenación sistemática debería aprovecharse para ubicar adecuadamente la previsión relativa a la acreditación de la residencia habitual, que parece aludir a una obligación general de los solicitantes pero que está ahora ubicada, como segundo párrafo, en los apartados números 8 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024, que se refieren a una cuestión distinta, cual es la obligación de solicitar la tarjeta de identidad en el mes posterior a obtener una de las nuevas autorizaciones.

Por último, merece un comentario la naturaleza de disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 que el Proyecto atribuye a las novedades contenidas en su artículo primero, cuestión que también ha sido planteada por algunos de los Ministerios que han informado la proyectada reglamentación, como es el caso del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Ese tipo de disposiciones son las aplicables a las situaciones que existen en el momento en que se aprueba una nueva regulación y que quedan por ella afectadas, expresando gráficamente el adjetivo “transitorias” que su finalidad es regir el tránsito desde una situación preexistente a la nueva que instaure esa nueva regulación.

Por ello, calificar las previsiones que figuran en el artículo primero del Proyecto de disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 exigiría que ambas disposiciones se ocupasen de realidades preexistentes a ese Real Decreto y que deben acomodarse a un nuevo régimen. Sin embargo, esa naturaleza no se corresponde con el auténtico alcance de las nuevas disposiciones contenidas en ese artículo primero.

Así ocurre, en primer lugar, con la reforma de la disposición transitoria quinta del mencionado Real Decreto. Es cierto que, tanto en su actual redacción como en la que el Proyecto propugna darle, esa disposición transitoria aborda el caso de los solicitantes de una autorización de residencia basada en el régimen de protección internacional. Sin embargo, la actual disposición transitoria quinta sí tenía naturaleza de transitoria ya que se ocupaba de una situación preexistente al Real Decreto 1155/2024, cual era la de quienes, a la entrada en vigor de ese texto reglamentario, estaban en situación irregular en España al haberseles denegado esa solicitud de residencia. Por el contrario, lo que el artículo primero del Proyecto califica de “disposición transitoria” se refiere a otro caso -solicitantes de una autorización de residencia por razones de protección internacional, sin contemplar que se les haya denegado esa solicitud-, lo que pone de relieve que no se está ante una reformulación del régimen transitorio que se aprobó en 2024, sino ante una distinta regulación. Además, el Proyecto se refiere al caso de personas que, antes del 1 de enero de 2026, estuvieran en ese caso. Por lo tanto, además de que el enfoque material del Proyecto es distinto del de la actual disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024, no se trata de regular el tránsito desde una situación previa al Real Decreto 1155/2024 sino de una situación que, al menos en muchos casos, habrá surgido con posterioridad a ese Real Decreto y, por tanto, es nueva para el mismo.

La situación es todavía más clara en el caso de la otra disposición que el artículo primero del Proyecto también califica de “transitoria” del Real Decreto 1155/2024 (en este caso, sexta). Aquí no se trata de reformular una disposición transitoria de ese Real Decreto, sino de introducir un régimen especial de residencia por arraigo extraordinario, al que pueden optar quienes se encontraran en España antes del 1 de enero de 2026. Con ello, queda claro que se trata de una regulación “ex novo” que no se ocupa del tránsito desde una situación preexistente al citado Real Decreto.

Por las anteriores consideraciones, entiende el Consejo de Estado que no procede calificar de “transitorias” las nuevas disposiciones diseñadas por el artículo primero del Proyecto.

A la hora de dilucidar cuál debiera ser la naturaleza de tales disposiciones, ha de recordarse que, como se indicó en la tercera consideración de este dictamen, las nuevas autorizaciones que el Proyecto diseña son especialidades de uno de los regímenes de residencia temporal contemplados en el vigente Reglamento de Extranjería (“la residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo”, regidas por los artículos 125 a 127 de ese Reglamento).

Siendo ello así, una primera posibilidad sería incorporar al Reglamento de Extranjería dos artículos que regulasen las dos nuevas autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales en razón de arraigo. Sin embargo, esa primera posibilidad obligaría a recurrir a las numeraciones bis, ter y sucesivas que son miradas con recelo por una adecuada técnica jurídica y que, por ello, sólo han de ser utilizadas en los casos en que no exista otra solución menos dañina para una factura técnica de altura en los textos normativos.

Precisamente por ello, conviene advertir que, al aprobarse el actual régimen reglamentario aplicable a los extranjeros en desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, se diferenció entre las disposiciones complementarias que debían figurar en el Real Decreto que aprobó ese régimen reglamentario (el Real Decreto 1155/2024) y las que tenían su encaje dentro del

Reglamento aprobado por ese Real Decreto (el vigente Reglamento de Extranjería). Siendo ello así, estima este Consejo que la mejor solución para la propugnada reglamentación es incluir dos nuevas disposiciones adicionales en el Reglamento de Extranjería que recojan las dos nuevas autorizaciones contempladas en el artículo primero del Proyecto y disponer, al mismo tiempo, la derogación de la actual disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024.

A la hora de efectuar esa reconfiguración del actual contenido y naturaleza del contenido del artículo primero del Proyecto, ha de tenerse en cuenta que algunas previsiones de las propuestas disposiciones transitorias quinta y sexta del Real Decreto 1155/2024 sí tienen una naturaleza transitoria, pero no desde el régimen preexistente a ese Real Decreto, sino desde situaciones preexistentes a la reglamentación ahora proyectada.

Son los casos, en primer lugar, de los párrafos finales del apartado número 2 de la disposición transitoria quinta y 3 de la disposición transitoria sexta, que se ocupan de las autorizaciones presentadas por progenitores o tutores respecto de sus hijos o pupilos con anterioridad a la aprobación del proyectado Real Decreto. Y también es el caso de los apartados números 12 de ambas disposiciones, que abordan las solicitudes de residencia por protección internacional o por circunstancias excepcionales que los interesados en acogerse al proyectado Real Decreto hubieran presentado antes de que este último entre en vigor.

De acuerdo con el criterio anteriormente propugnado, esas previsiones transitorias que figuran en el Proyecto debieran quedar configuradas como disposiciones transitorias del proyectado Real Decreto.

Finalmente, ha de recordarse que la actual directriz 27 de técnica normativa (Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005) contempla que *“los artículos se numerarán con cardinales arábigos”*, lo que debe seguirse en el proyectado Real Decreto, sustituyendo la actual numeración ordinal de sus dos artículos.

Séptima. El ámbito subjetivo de las nuevas autorizaciones de residencia

De conformidad con la presentación general que se hizo en la tercera consideración del presente dictamen, el Proyecto contempla dos grupos diferenciados de personas interesadas a las que se destinan las nuevas autorizaciones de residencia de extranjeros. De un lado (la propuesta disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024), están personas que giran en el ámbito de la residencia por razones de protección internacional o de apátrida y, de otro (la propugnada nueva disposición transitoria sexta del aludido Real Decreto), están personas en las que se aprecian lo que el Proyecto califica de “circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario” y que engloban, en realidad, tres subgrupos de interesados.

Dada esa diversidad subjetiva, conviene analizar por separado los diversos tipos de interesados en la proyectada reglamentación.

Sin embargo, existe una cuestión común a esos dos ámbitos subjetivos de interesados, cual es la exclusión de los titulares de una autorización de residencia basada en una afluencia masiva de personas desplazadas de Ucrania.

El apartado número 1, c), de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 excluye de las nuevas autorizaciones a esos titulares, derivadas de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382, del Consejo, de 4 de marzo de 2022, que constató ese desplazamiento en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie una protección temporal.

Complementariamente a esa exclusión, el apartado número 11 del artículo segundo del Proyecto da nueva redacción a la disposición adicional decimonovena del Real Decreto 1155/2024, que remitía la autorización de residencia de esos interesados a una Orden del Ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, a propuesta de los Ministros de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y del Interior. En lugar de ese enunciado, el

Proyecto abre a esas personas desplazadas la posibilidad de solicitar autorizaciones desde el territorio nacional español, siguiendo los procedimientos previstos en el Reglamento de Extranjería.

Con ello, la proyectada reglamentación contiene ya los cauces que los interesados pueden utilizar, evitando dejar la cuestión pendiente de ese pronunciamiento ministerial, lo que merece a este Consejo una valoración positiva.

Comentada ya esta cuestión común, puede pasarse a examinar las cuestiones referidas específicamente a cada uno de los dos grupos de interesados contemplados por las propuestas nuevas autorizaciones.

A) Las personas afectadas por la nueva autorización de residencia en razón de protección internacional o de apátrida (revisión de la disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024)

Ya ha quedado indicado el diferente enfoque de la actual disposición transitoria quinta del mencionado Real Decreto y el del que se propugna para revisarla. En su actual conformación, esa disposición transitoria se ocupa de quienes se encontrasen en situación irregular en España a la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería por haberseles denegado una solicitud de protección internacional. Diferentemente, el Proyecto plantea revisar esa disposición transitoria y centrarla en quienes, a la entrada en vigor de la nueva reglamentación, tuvieran pendiente de resolución una solicitud de acceso al procedimiento de protección internacional o al estatuto de apátrida.

Dentro de ese nuevo enfoque del ámbito subjetivo de la aludida disposición transitoria, el apartado número 1 de la nueva redacción que el Proyecto le da enuncia los requisitos exigidos a esos solicitantes de protección internacional pendientes de decisión, incluyendo en ellos a *“las personas extranjeras que, antes del 1 de enero de 2026, hubieran presentado solicitud de acceso al procedimiento de protección internacional, registrado o formalizado solicitud de protección internacional o de apatridia en España”*.

La mención a “presentar solicitud de acceso al procedimiento de protección internacional” parece de todo punto equivalente a haber “registrado o formalizado solicitud de protección internacional”, de modo que debe suprimirse esa reiteración.

La cuestión más relevante al respecto se ha planteado en la documentación recibida en este Consejo con posterioridad a que hubiera tenido ya entrada el expediente (punto tercero de antecedentes). En concreto, el segundo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha objetado que se incluya en la propuesta disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 a los solicitantes del estatuto de apatridia en España y, frente a ello, la Secretaría de Estado de Migraciones ha sostenido que la proyectada reglamentación no tiene exclusivamente por objeto a las personas solicitantes de protección internacional y ha destacado que se aplican a los solicitantes de apatridia los mismos requisitos que al resto de los solicitantes de la nueva autorización y que se trata, en todo caso, de una regulación con vigencia estrictamente temporal.

Es de recordar que nuestro ordenamiento jurídico contiene una regulación específica de la situación o estatuto de apátrida, distinta de la que figura en el grupo normativo aplicable a la extranjería, bastando con citar ahora el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

Siendo diferente la regulación de la protección internacional y ese régimen específico de la apatridia, entiende este Consejo que es claramente desaconsejable introducir confusiones o solapamientos entre esos dos grupos normativos. A ello no resulta convincente oponer que la proyectada reglamentación tendrá una vigencia estrictamente temporal, ya que ello sólo acota temporalmente pero no elimina esas confusiones y solapamientos, además de introducir tratamientos distintos a los solicitantes del estatuto de apatridia en razón de fechas y períodos discrecionalmente elegidos.

Por todo ello, el Consejo de Estado considera que la nueva autorización recogida en la propuesta disposición transitoria quinta del Real

Decreto 1155/2024 no debe incluir a los solicitantes de apatridia, por lo que ha de suprimirse la mención “o de *apatridia*” que figura en el apartado número 1 de esa propuesta disposición transitoria, teniendo **esta observación carácter esencial, en el concreto sentido previsto por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Una relevante previsión de la reforma de la comentada disposición transitoria es la atención que dedica a determinados familiares y personas vinculadas con el solicitante de protección internacional, que se concreta en dos grupos de personas (apartado número 2 de esa disposición):

- De un lado, los hijos menores de edad de los solicitantes o mayores de edad que tengan una discapacidad que requiera de apoyo o no sean objetivamente capaces de proveer sus propias necesidades debido a su estado de salud o de los que sean sus tutores.

Para ellos se prevé que los solicitantes de la nueva autorización de residencia deberán simultáneamente presentar una solicitud de autorización de residencia destinada a determinados casos de hijos de solicitantes de autorizaciones de residencia en España (artículos 159 y 160 del Reglamento de Extranjería, respectivamente), si bien con excepciones y reglas especiales en los requisitos temporales del tiempo de nacimiento y de la previa permanencia en España previstos en esos dos artículos. Esas solicitudes a favor de los menores deberán ser resueltas simultáneamente a la solicitud de la nueva autorización de residencia que el Proyecto diseña.

- De otro, los ascendientes de primer grado, cónyuge o pareja registrada de los solicitantes que formen parte de su unidad de convivencia, respecto de los que se prevé que podrán solicitar simultáneamente la nueva autorización prevista en la proyectada disposición transitoria, disponiéndose que la solicitud del interesado y la de esos familiares y personas vinculadas se resolverán simultáneamente.

Tal y como indica la Memoria, esas especialidades reflejan que el régimen de las nuevas autorizaciones se aborda dedicando la especial atención que merecen los hijos menores de los interesados y contemplando, al mismo tiempo, la situación de otras familias y personas estrechamente vinculadas, lo que merece a este Consejo una opinión favorable. Por otra parte, esa extensión por razones de índole familiar se inserta sin dificultad en los amplios términos de la comentada habilitación del artículo 31 de la Ley Orgánica de Extranjería.

En sus alegaciones ante este Consejo, la Fundación Save the Children ha valorado positivamente esas novedades del Proyecto, pero ha echado en falta que no acometa una revisión más amplia de los cauces de autorización de residencia a los hijos y familiares de los extranjeros. Se trata de una preocupación que responde a los mismos criterios inspiradores de la proyectada reglamentación pero que va más allá de su objeto concreto y que deberá, por ello, ser considerada en ulteriores revisiones más generales de nuestra regulación de extranjería.

Como ya quedó indicado en la sexta consideración del presente dictamen, el último párrafo del apartado número 2 de los nuevos términos que el Proyecto propugna dar a la disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024 es, en realidad, una norma de índole transitoria, que se ocupa de las solicitudes presentadas al amparo de los citados artículos 159 y 160 con anterioridad a la fecha máxima para solicitar la nueva autorización prevista de residencia, disponiendo que se aplicará a tales solicitudes las especialidades previstas en el Proyecto. Consecuentemente, y como ya quedó apuntado, ese último párrafo deberá quedar configurado como una disposición transitoria del proyectado Reglamento de Extranjería.

B) Las personas afectadas por circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario (nueva disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024)

Esta segunda vertiente del ámbito subjetivo de las nuevas autorizaciones diseñadas por el Proyecto (apartados números 1 y 2 de la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024) es más

diversificada que la anterior, ya que, bajo la mencionada definición común de personas que reúnan “*circunstancias excepcionales por razón de arraigo extraordinario*”, se engloban tres grupos muy diferenciados de personas.

Por ello, es recomendable abordarlas por separado.

1. Personas con previos trabajos ya realizados en España o con la intención de trabajar en lo sucesivo. Parece claro que este primer grupo incluye a personas que no están actualmente trabajando y que la disyuntiva con la que está redactado incluye en él a quienes en algún momento trabajaron en España y a quienes no lo hicieron en el pasado, pero tienen intención de hacerlo en el futuro.

Por lo que se refiere al segundo subgrupo, el Proyecto requiere la presentación de una oferta o contrato de trabajo (en el caso de quienes quieren trabajar por cuenta ajena) o de una declaración responsable (en el supuesto de quienes quieren hacerlo por cuenta propia). Dado que la proyectada reglamentación se dirige confesadamente a regularizar la situación de extranjeros que están en situación irregular en España, parece claro que carecerán de contratos regulares de trabajo y dispondrán, en realidad, de ofertas o, de acuerdo con la práctica conocida, de los calificados como precontratos. Por ello, debe suprimirse la alusión que el apartado número 2, a), de la proyectada disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 hace a “*contrato de trabajo*”.

Todavía en relación con ese segundo subgrupo, y por lo que hace a quienes quieren trabajar por cuenta propia, el Proyecto requiere la presentación de una declaración responsable, sin aportar detalle o concreción acerca de su contenido. Entiende este Consejo que la proyectada reglamentación debiera recoger los datos básicos de esa actuación por cuenta propia, tales como su descripción, sector económico al que se refiera, ámbito de actuación y experiencia o aptitudes que el solicitante tuviera al respecto. En todo caso, sí parece necesario que la documentación que se ponga a disposición de los interesados en obtener una autorización de residencia de ese

tipo incluya un modelo específico de la declaración responsable que habrán de presentar.

También respecto de ese segundo subgrupo de interesados, ese requisito de la declaración responsable parece conllevar que, en lugar de exigir a los interesados una *“intención de trabajar”*, se les requiera algo más específico como *“decisión”* o *“voluntad”*.

El segundo párrafo del comentado apartado número 2, a), de la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 indica que, *“a efectos de contratación laboral, se admitirán todas las modalidades contractuales previstas en la normativa sectorial vigente, siempre que se acredite que el contrato o la suma de contratos tenga una duración superior a 90 días en un año”*, lo que revela que se está contemplando la contratación del segundo subgrupo de interesados, es decir, a los que tienen voluntad de trabajar. Con ello, el Proyecto nada dice respecto de la documentación que se exija al primer subgrupo de interesados, a saber, quienes, habiendo ya trabajado en España, no lo hagan en la actualidad.

Este Consejo entiende que el Proyecto debe incluir alguna concreción sobre la forma en que se acreditará esa previa trayectoria laboral de los solicitantes, ya sea exigiéndoles que aporten la correspondiente prueba o recabando su autorización para consultar la información que está al alcance de los órganos administrativos actuantes, como es, esencialmente, la que obre en el sistema de Seguridad Social.

2. Personas con permanencia en España en una unidad familiar cuyos integrantes reúnan circunstancias singulares. Este segundo grupo de destinatarios de la nueva autorización de residencia de la que se ocupa la proyectada disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 comprende quienes permanezcan *“junto con su unidad familiar, siempre que esté compuesta por hijas e hijos menores de edad o mayores de edad que tengan una discapacidad que requiera de apoyo o que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud o ascendientes de primer grado con los que convivan”*.

El enunciado es muy próximo al de los hijos de un solicitante de la otra autorización de residencia contemplada en el Proyecto (propuesta disposición transitoria quinta del Real Decreto 1155/2024) respecto de los que debe instar una solicitud de autorización de residencia de hijos menores de edad acompañados, por lo que la proyectada reglamentación sigue un criterio coherente al respecto.

3. Personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

El último grupo de personas a las que el Proyecto destina la nueva autorización de residencia regulada por la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 son aquellas que se encuentran *“en situación de vulnerabilidad, acreditada por las entidades competentes en materia de asistencia social”*, previéndose que *“podrán acreditar también dicha situación las entidades del Tercer Sector inscritas en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería regulado por la Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo.”*

En relación con ese doble cauce para acreditar la aludida situación de vulnerabilidad, se estima razonable la competencia que el Proyecto defiere a las entidades competentes en materia de asistencia social.

Junto a ellas contempla el Proyecto las entidades del denominado Tercer Sector que se encuentren inscritas en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería recientemente regulado por la Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo.

Ese Registro está previsto por el artículo 197, número 4, c), del Reglamento de Extranjería, que forma parte de las previsiones que ese Reglamento dedica al *“régimen competencial, concepto a cargo, presentación de solicitudes y acceso a la información”* (Capítulo I de su Título XII) y que aparece rubricado como *“lugares de presentación de las solicitudes, legitimación y representación cuando el sujeto legitimado se encuentra en territorio nacional”*. Por lo tanto, se trata de una norma claramente inserta en el régimen de presentación de solicitudes y de la representación en materia de

extranjería. Más en concreto, ese apartado número 4, c), incluye a las entidades inscritas en el aludido Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería dentro de las entidades que pueden ejercer válidamente la representación de los extranjeros para efectuar trámites ante la Administración. Tal y como señala el preámbulo de la citada Orden, esa actuación representativa se lleva a cabo por *“sujetos legitimados para la presentación electrónica de los diferentes trámites de extranjería, otorgando a las personas interesadas, principalmente a personas extranjeras que se hallen en situación de vulnerabilidad, una nueva vía para la presentación de sus procedimientos”*.

Sin embargo, una cosa es que las mencionadas entidades estén habilitadas para representar a los extranjeros ante las Administraciones Públicas para llevar a cabo los trámites que les están legalmente exigidos y otra distinta es que se les confiera la aptitud de acreditar que sus representados se hallan en la concreta situación legalmente exigida para acceder a una especial autorización de residencia.

Debe también tenerse en cuenta que la atribución de funciones a esas entidades se contiene en el Reglamento de Extranjería y que la habilitación reglamentaria de la que deriva el Proyecto no parece extenderse a modificar, ampliándolo sustancialmente, ese ámbito funcional.

En todo caso, no cabe pasar por alto las dimensiones del proceso de gestión y el muy elevado número de interesados que serán destinatarios y se verán afectados por las nuevas autorizaciones de residencia y trabajo. En las observaciones y sugerencias avanzadas en previos apartados de este dictamen ya se ha manifestado la preocupación de este Consejo por coadyuvar al buen desarrollo y fin de ese proceso administrativo y para ello, puede ser especialmente valiosa la aportación de entidades tan significadas como las que conforman al llamado Tercer Sector. Por ello, y atendiendo al rango y alcance de la proyectada reglamentación, no se formula una objeción al segundo cauce que el Proyecto prevé para acreditar la mencionada vulnerabilidad.

Sin perjuicio de ello, y sin que sea necesario entrar ahora en una exposición detallada al respecto, sí conviene recordar que nuestro

ordenamiento jurídico viene abordando la regulación de la vulnerabilidad de las personas, haciéndolo desde la situación en que se encuentran en relación con diferentes sectores. Buenos ejemplos de ello son regulaciones aprobadas a propósito de la vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (son los casos de los Reales Decretos-leyes 11/2020, de 31 de marzo, y 37/2020, de 22 de diciembre) o regulaciones referidas al consumidor vulnerable (Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre).

Se entiende así que la regulación ahora comentada se cuida de precisar que la acreditación de la situación de vulnerabilidad de los extranjeros que les permita acceder a las nuevas autorizaciones de residencia de la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 surtirá efectos exclusivamente en ese ámbito. Así lo expresa el apartado número 2, c), de la propuesta nueva disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024 al sentar que *“el certificado que acredite esta situación de vulnerabilidad surtirá efectos exclusivamente a los fines previstos en esta disposición”*.

Pero, por lo mismo, parece obligado constatar que no existe ni una definición ni una regulación específica de la situación de vulnerabilidad de los extranjeros.

En tales circunstancias, y volviendo, de nuevo, sobre la indicada necesidad de dar una adecuada respuesta a los desafíos que encierra el proceso de gestión y aplicación de la proyectada reglamentación, resulta ineludible que la misma ofrezca un marco claro de actuación a las entidades a las que se encomienda acreditar la situación de vulnerabilidad que se viene comentando y a las personas afectadas por tal situación.

En ausencia de ese claro marco, no será posible que los dos citados grupos de entidades puedan llevar a cabo sus cometidos a tiempo y con seguridad y los solicitantes y potenciales beneficiarios quedarán expuestos a un régimen inseguro e indefinido para acceder a las nuevas autorizaciones de residencia y trabajo. Con todo, los problemas no se limitarán a ese ámbito, sino que, de no contar con un claro marco de criterios para apreciar la vulnerabilidad de los solicitantes, también los órganos administrativos encargados de tramitar

y resolver un número muy elevado de solicitudes tendrían un enorme obstáculo para poder gestionar eficientemente el proceso.

Por ello, entiende este Consejo que la proyectada reglamentación tiene que contener los criterios con los que acreditar la vulnerabilidad de los extranjeros a los efectos por ella contemplados. Dentro del margen de que se dispone para esa concreción de la vulnerabilidad, **esta observación tiene carácter esencial en el concreto sentido previsto por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Todavía en relación con este tercer grupo de posibles beneficiarios de la nueva autorización contemplada por la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024, el último párrafo del apartado número dos de esa disposición sienta que *“en todo caso se presumirá que se encuentran en dicha situación de vulnerabilidad las personas extranjeras que se encuentren en situación administrativa de irregularidad en territorio español.”*

No aclara el Proyecto el alcance de esa presunción y, muy especialmente, cuál es el margen de actuación de que disponen los órganos administrativos competentes para aceptarla o discutirla y los requisitos que tendrían que observar para ello. Con ello, se introduce una muy indeseable inseguridad a la hora de apreciar el requisito del que penden algunas de las nuevas autorizaciones propuestas y, consiguientemente, en la tramitación y resolución de sus solicitudes.

Por otra parte, esa presunción tiene una muy difícil relación con las competencias que se proponen atribuir a las entidades competentes en materia de asistencia social y a las entidades del llamado Tercer Sector para determinar si los interesados están afectados por una situación de vulnerabilidad.

Este Consejo entiende que el resultado de todo ello no se corresponde con la comentada necesidad de diseñar con precisión los regímenes especiales contenidos en el Proyecto y de coadyuvar al buen

desarrollo y finalización de un proceso de gestión de dificultades muy considerables. Por ello, el Consejo de Estado estima que ha de suprimirse esa presunción y, consiguientemente, el último párrafo del apartado número 2 de la propuesta disposición transitoria sexta del Real Decreto 1155/2024, **teniendo esa observación carácter esencial, en el concreto sentido contemplado por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Octava. Los plazos de solicitud, lugares de presentación de las solicitudes y tramitación de los expedientes

1. Los plazos de solicitud. Los apartados números 7 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 fijan el plazo de presentación de solicitud de las nuevas autorizaciones de residencia hasta el 30 de junio de 2026.

Se trata de una decisión que forma parte de la habilitación reglamentaria del ya citado artículo 31, número 3, de la Ley Orgánica de Extranjería que, por ello, no resulta objetable.

No obstante, las estimaciones que la Memoria contiene en torno al número de solicitantes y posibles beneficiarios de las nuevas autorizaciones de residencia apuntan a un proceso especialmente amplio, numeroso y complejo, cuya buena gestión y fin representará un muy acusado esfuerzo para todos los interesados y los órganos administrativos actuantes.

Precisamente por ello, este dictamen viene prestando una especial atención a todos los extremos que se consideran relevantes para la mejor gestión del citado proceso. Desde esa misma óptica, ha de indicarse ahora que el mantenimiento de que el referido plazo concluirá el próximo 30 de junio exige prestar una especial atención a todos esos extremos y a todos aquellos otros que los órganos actuantes tengan identificados.

2. Lugares de presentación de las solicitudes. Los apartados números 7 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real

Decreto 1155/2024 se remite a las normas específicas contenidas en la Ley Orgánica de Extranjería y en el Reglamento de Extranjería y añaden que “*se habilitarán otras oficinas públicas en todo el territorio nacional, como las oficinas de Correos o las oficinas de la Seguridad Social, para la presentación de las solicitudes*”.

La preocupación manifestada por asegurar una adecuada gestión de los procedimientos que se están comentando lleva a este Consejo a entender necesario que la proyectada reglamentación concrete ya esas “otras oficinas públicas” y no deje ese extremo pendiente de una futura determinación.

3. La tramitación de los expedientes. En otros apartados de la presente consulta se abordan extremos que son relevantes a propósito de esa tramitación, como son, por ejemplo, el orden de las actuaciones iniciales (comunicación del inicio de la tramitación y admisión a trámite de la solicitud, solicitud de los documentos relativo a los antecedentes penales de los interesados en sus países de origen o de previa residencia...).

Junto a esas consideraciones más concretas, interesa ahora destacar que el Proyecto no pormenoriza la duración de los diferentes trámites en que se articularán los procedimientos de tramitación de las solicitudes, pero sí contempla una diversidad de trámites y de órganos actuantes.

En concreto, de los apartados números 4, 7, 8 y 10 de las propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 resulta el siguiente esquema de trámites:

- Presentación de solicitudes dirigidas a la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia donde el solicitante resida
- Traslado de la solicitud a la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
- Tramitación del expediente por esa Unidad, incluida la gestión de los antecedentes penales de los solicitantes en España y en

sus países de origen o de previa residencia, con intervención del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

- Resolución por parte de quien sea titular de la Dirección General de Gestión Migratoria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Se trata, en suma, de una tramitación ciertamente compleja y diversificada, lo que está en la base de los comentarios más concretos que se hacen en otros apartados del presente dictamen.

No resulta ocioso insistir en la importancia de esta cuestión a la vista de que se contempla que el plazo máximo para la resolución del expediente y notificación de su decisión final es de tres meses a partir del día siguiente a la fecha en que las solicitudes hayan tenido entrada en el registro de la aludida Unidad.

Por ello, resulta acertada la previsión de que el procedimiento aplicable será *“un procedimiento específico, preferente y definido de tramitación”*, lo que, en el criterio de este Consejo, exige tener especialmente en cuenta los aspectos que se van destacando en el presente dictamen.

Ese carácter preferente se verá en buena medida servido si se agiliza la información y modelos documentales a los que el Proyecto alude, cuestión que también es objeto de análisis y comentario en otros apartados de la presente consulta.

Novena. Los efectos laborales de la presentación de las solicitudes dirigidas a obtener tales autorizaciones

Esos efectos comprenden la habilitación para que los solicitantes puedan empezar a trabajar, precisando los apartados números 4 de la propuesta disposición transitoria quinta y 5 de la propuesta disposición transitoria sexta que esa habilitación se referirá a todo el territorio nacional, en cualquier ocupación y sector y tanto por cuenta propia como ajena, lo que

supone aplicar una regla especial frente a la general, que supedita la posibilidad de trabajar de los extranjeros a que cuenten previamente con la correspondiente autorización. Los términos especialmente amplios de esa regla especial revelan, por otra parte, el decidido propósito integrador que anima a la proyectada reglamentación.

Los comentados apartados precisan que esa habilitación se producirá *“una vez admitida a trámite la solicitud de la autorización”* y mencionan posteriormente que tal habilitación constará *“en la comunicación de inicio de la tramitación de la solicitud”*. Esa comunicación de inicio de la tramitación es una actuación que frecuentemente se produce en los expedientes administrativos y que responde a un adecuado estándar de transparencia en las relaciones entre los órganos administrativos y los administrados. En todo caso, se trata de una mera comunicación, a la que no se asocian efectos relevantes respecto de la cuestión objeto del expediente administrativo de que se trate.

La cuestión es un tanto diferente en el caso de las admisiones a trámite de solicitudes e instancias planteadas por los administrados. Su propia terminología refleja que, frente a las comunicaciones meramente informativas, esas admisiones encierran o pueden encerrar una cierta revisión preliminar del objeto del expediente administrativo en cuestión, lo que también se produce en muchos trámites judiciales. Consecuentemente, no es infrecuente que la admisión a trámite quede configurada como una fase procedimental o procesal que puede desembocar en una resolución de inadmisión de la solicitud que los interesados hayan planteado.

A la vista de esas sustanciales diferencias que separan una mera comunicación de inicio de la tramitación de una solicitud de un pronunciamiento de admisión a trámite de esta última, entiende este Consejo que la proyectada reglamentación debe aclarar la cuestión y delimitar con precisión cuál es el alcance de las actuaciones que contemplan los apartados que ahora se comentan.

Décima. La documentación exigida a los interesados

En la anterior consideración sexta quedó propugnada una cierta reconstrucción de la sistemática de la proyectada reglamentación, en la que habría un apartado específicamente dedicado a esa documentación.

En su actual conformación, desde el punto de vista documental y dejando a un lado la documentación de la inexistencia de antecedentes penales que será posteriormente examinada por separado, el Proyecto menciona expresamente que los solicitantes deberán aportar una copia completa de su pasaporte, cédula de inscripción o título de viaje reconocido como válido en España, los justificantes de haber permanecido en España ininterrumpidamente durante los cinco meses anteriores a la presentación de su solicitud, el justificante de haber abonado la tasa por tramitación de la solicitud y la acreditación de su residencia habitual.

En relación con la exigencia de pasaporte, cédula de inscripción o título de viaje reconocido como válido en España, la Secretaría General Técnica del Ministerio del interior ha objetado que el Proyecto admita la presentación de documentos caducados, aduciendo que se trata de una excepción injustificada al requisito general de recabar a los interesados un documento en vigor. Frente a ese reparo, la Secretaría de Estado de Migraciones ha destacado que el Reglamento de Extranjería habilita para aceptar documentación caducada (artículo 210) y que las previsiones del Proyecto no impiden que los órganos intervinientes requieran a los solicitantes las pruebas necesarias para acreditar su correcta identificación.

El Consejo de Estado entiende que el carácter rigurosamente excepcional de la proyectada reglamentación permite incluir la regla especial que ahora se comenta. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el invocado artículo 210 del Reglamento de Extranjería exige practicar unas actuaciones administrativas para dotar a los solicitantes indocumentados de la oportuna documentación identificadora, lo que, en toda lógica, deberá aplicarse en los casos en que los solicitantes de las nuevas autorizaciones carezcan de documentos personales en vigor. Tal circunstancia ha de ponerse en relación con el muy masivo proceso de gestión que la Memoria ha identificado y con las

dificultades de atender y procesar adecuadamente, en tiempos muy breves, un previsiblemente ingente número de peticiones.

Precisamente por ello, entiende este Consejo que es más adecuado reducir el número de requisitos que habrán de comprobar y tramitar los órganos actuantes y que, por ello, es claramente recomendable que el proceso al que se aplicará la proyectada reglamentación se destine a personas provistas de documentos identificadores en vigor, excluyendo, por tanto, a quienes sólo disponen de documentos caducados

Todavía en relación con la documentación exigida a los solicitantes de las nuevas autorizaciones, el Proyecto también exige a los interesados otros requisitos, cuya plasmación documental no queda clara, especialmente en los casos en que se trata de requisitos formulados en negativo (tales como no estar interesado en procedimientos de concesión, prórroga, renovación o modificación de una autorización de estancia o residencia, no encontrarse dentro del plazo de compromiso de no retorno a España o no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España haya firmado un convenio en tal sentido).

Por ello, la proyectada reglamentación debe dejar claro si los solicitantes deben aportar documentos relativos a esos requisitos, aclarar que su cumplimentación quedará salvada con los correspondientes apartados del impreso normalizado que se contempla para presentar las solicitudes o si se trata de datos que los órganos administrativos procurarán de oficio sin que comporten cargas documentales para los solicitantes.

Esta cuestión está vinculada con la previsión del Proyecto de que no será exigible aportar documentos que obren ya en poder de las Administraciones (apartados números 9 de las dos disposiciones transitorias propuestas), que es, en todo caso, una muy adecuada previsión en relación con esos requisitos documentales.

Por otra parte, la cuestión de los requisitos documentales exigidos a los solicitantes está directamente conectada con la aclaración de la posible fase de admisión a trámite de las solicitudes que ya ha quedado comentada y con las previsiones que el Proyecto dedica a los plazos de tramitación de los expedientes administrativos.

Undécima. Los documentos relativos a la inexistencia de antecedentes penales

Teniendo en cuenta que la carencia de tales antecedentes, tanto en España como en los países de origen o de previa residencia de los solicitantes es uno de los requisitos que se les exigen para poder obtener las nuevas autorizaciones de residencia, merece una especial atención la forma de acreditarlo.

Después de que los apartados números 1 de las dos propuestas disposiciones transitorias acoten la extensión temporal de la carencia de antecedentes penales requerida, los apartados números 10 de cada una de esas disposiciones concretan la forma de acreditar documentalmente esa carencia, distinguiendo entre los antecedentes en España y en los países de origen o de residencia de los solicitantes durante los últimos cinco años anteriores a su fecha de entrada en España.

Por lo que se refiere a los primeros, el Proyecto prevé que los órganos instructores recabarán de oficio informes del Registro Central de Penados, de las bases de datos de la Unión Europea y de los servicios policiales, y prevé que esos informes sean emitidos en el plazo de siete días.

Se trata, pues, de aplicar al caso la ya comentada directriz de no exigir a los solicitantes documentos que ya obren en poder de las Administraciones, lo que merece a este Consejo una valoración claramente positiva, acrecentada a la vista de los plazos previstos para la tramitación de los expedientes relativo a las nuevas autorizaciones de residencia.

El citado plazo de siete días ha sido cuestionado, por poco realista, en el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, entendiendo este Consejo que, estrictamente hablando, no es necesario incluirlo en una regulación del tipo de la que ahora se dictamina, puesto que ya es bastante incluir el comentado carácter preferente de los expedientes dirigidos a resolver acerca de las solicitudes de las nuevas autorizaciones. Consecuentemente, la supresión de ese plazo no afecta al carácter inmediato con que deben recabarse los aludidos informes.

En todo caso, un plazo muy reducido parece razonable en lo que se refiere a contar con los datos y documentos que obran directamente en poder de los órganos españoles, como son los servicios policiales y el mencionado Registro Central, debiendo valorarse si es pertinente mantener el aludido plazo de siete días para disponer de los informes de las bases de datos de la Unión Europea, que probablemente serán accesibles por operadores españoles pero cuyo plazo de respuesta puede no depender directamente de esos operadores. En todo caso, sí tendría que aplicarse un plazo especialmente perentorio para acceder y cursar las correspondientes solicitudes de informe a las citadas bases de la Unión Europea.

Mayor importancia tiene el tratamiento que debe aplicarse a los casos en que no se cuente con esos informes en los plazos que se estimen adecuados. Tal y como destaca la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, la importancia del requisito de carecer de antecedentes penales debe llevar a que los procedimientos queden en suspenso en tanto no se disponen de los citados informes y así debiera quedar reflejado en la proyectada reglamentación.

Todavía en relación con la citada actuación de oficio respecto de los antecedentes penales españoles, los apartados números 1 de las dos disposiciones transitorias propuestas prevén que *“no se tomarán en consideración los antecedentes penales cancelados ni los susceptibles de cancelación”* y añaden que *“en caso de que existieran antecedentes penales susceptibles de cancelación en España, la persona interesada solicitará al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, la cancelación, antes de que se notifique la resolución del procedimiento”*.

Entiende el Consejo de Estado que, en lo que se refiere a los antecedentes penales en España, la exigencia de que el interesado tenga que solicitar la cancelación de los que sean susceptibles de tal eliminación en España no se compadece con la mencionada actuación de oficio de la Administración española y puede tener consecuencias procedimentales difícilmente compatibles con los exigentes plazos previstos para la tramitación de los expedientes referidos a las nuevas autorizaciones de residencia. En efecto, recabados de oficio los antecedentes penales en España de los solicitantes, esa exigencia de solicitud de cancelación por parte de los interesados abriría una fase procedimental que incidiría negativamente en el cumplimiento de esos plazos. Por otra parte, no se especifica la exacta fase del procedimiento en que el interesado deba cursar esa solicitud de cancelación, no pareciendo justificado que pueda efectuarse tan tarde como antes de la notificación de la resolución del expediente, ya que es previsible que, de no solicitarse la cancelación antes de acordarse la resolución, ésta será desestimatoria de la solicitud de la autorización.

Por todo ello, estima este Consejo que la proyectada reglamentación debería extender la actuación de oficio de los órganos actuantes a la revisión de la posible cancelación de los antecedentes que hayan recabado

En lo que hace a la acreditación de la inexistencia de antecedentes penales en los países de origen y previa residencia de los solicitantes, existen dos cuestiones importantes a considerar.

En primer lugar, están las excepciones a ese requisito, recogidas en el apartado número 1 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024, que comprenden los casos en que los solicitantes hubieran permanecido de forma continuada en España durante los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de su solicitud o de que se acredite la inexistencia de antecedentes penales en otra solicitud formulada dentro de los cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de una de las nuevas autorizaciones diseñadas por el Proyecto.

La primera de esas excepciones puede plantear problemas casi irresolubles de prueba, tanto para los solicitantes como para los servicios administrativos, en los casos en que los interesados hubieran estado en situación irregular en España durante esos cinco años. Por su parte, la segunda excepción comprende situaciones muy variadas e incluye, por ejemplo, la inexistencia de antecedentes acreditada en una solicitud presentada en el primero de esos cinco años, lo que es compatible con que, durante los siguientes cuatro años, los interesados no hayan permanecido en España y puedan haber incurrido en hechos delictivos en terceros países.

En atención a esas circunstancias, y compartiendo los reparos contenidos en el segundo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, este Consejo entiende que ha de concederse la máxima prioridad a una rigurosa acreditación de la carencia de antecedentes penales en terceros países y pone ese dato en relación con la ya comentada atención que ha prestarse a las dificultades del proceso de gestión de las nuevas autorizaciones y a la necesidad de contribuir a su buen desarrollo y fin.

Por todo ello, el Consejo de Estado considera que han de suprimirse las dos excepciones que el Proyecto prevé a la necesidad de acreditar que se carece de antecedentes penales en el país de origen o de previa residencia de los solicitantes, **teniendo esta observación carácter esencial, en el concreto sentido contemplado por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

La segunda cuestión relativa a esa carencia de antecedentes penales de los interesados en sus países de origen o de previa residencia se refiere a su acreditación.

El apartado número 10 de las dos disposiciones transitorias propuestas requiere que los solicitantes aporten un certificado o documento acreditativo de esa inexistencia, expedido por las correspondientes autoridades de los países en cuestión, añadiendo que, en caso de haber transcurrido un

mes desde la solicitud de ese certificado o documento por parte del interesado sin haber obtenido respuesta, los órganos instructores lo pondrán en conocimiento del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, quien recabará ese documento por vía diplomática.

Por último, el Proyecto contempla que, de no obtener respuesta en el plazo de un mes, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes lo comunicará a los órganos instructores del expediente en cuestión para que estos den traslado del hecho al solicitante, que podrá presentar una declaración responsable de inexistencia de antecedentes penales, en cuyo caso se entenderá que carece de tales antecedentes.

En todo caso, la proyectada reglamentación especifica que, de recibirse posteriormente un certificado o documento que recogiese la existencia de antecedentes, se revisará de oficio la autorización que hubiera podido concederse.

En relación con esa actuación del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, el Proyecto requiere que los interesados aporten justificante de su solicitud de antecedentes penales, una declaración jurada, conforme a un modelo preestablecido, en la que manifiesten haber solicitado esos antecedentes y no haber recibido respuesta y un documento en el que autoricen a las autoridades españolas a recabar sus antecedentes penales a los correspondientes países, precisando que tal documento deberá estar redactado en español y en el idioma de los países donde deba surtir efecto.

El segundo informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha cuestionado los efectos que el Proyecto asocia a la presentación de esa declaración responsable, invocando que el artículo 31, número 5, de la Ley Orgánica de Extranjería exige siempre que el interesado que solicite una autorización de residencia temporal en España acredite que carece de antecedentes penales en los países de su previa residencia.

A propósito de ese artículo 31, número 5, el Consejo de Estado ha tenido ocasión de subrayar que el certificado de antecedentes penales resulta un documento de valor esencial cuya inexistencia en procedimientos de autorización de residencia temporal, ha dado lugar a responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la Administración Pública (dictamen del expediente número 697/2008, de 12 de junio de 2008) y a la necesidad de revisar de oficio determinados expedientes de otorgamiento de la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales (dictámenes de los expedientes números 196/2012 y 626/2013, de 29 de marzo de 2012 y 11 de julio de 2013, respectivamente).

Recordada la importancia de ese precepto legal, entiende este Consejo que las previsiones de la proyectada reglamentación tratan de hacer frente a los problemas que pueden surgir para aportar certificados o documentos de antecedentes penales de una diversidad de países y evitar problemas en la tramitación de las solicitudes presentadas por los destinatarios de las nuevas autorizaciones de residencia.

Sin embargo, es muy relevante notar que el Proyecto se dedica a extranjeros que están ya en España, a los que se abren unas especiales autorizaciones de residencia y a los que, en consecuencia, no es desproporcionado exigir que cumplan el requisito general del citado artículo 31, número 5, de la Ley Orgánica de Extranjería aportando su certificado o documento de carencia de antecedentes penales en sus países de origen o de previa residencia.

A ello se une que las previsiones de la proyectada reglamentación aplican al cumplimiento de ese requisito general de la Ley Orgánica de Extranjería una técnica (la declaración responsable) que resulta inadecuada para un proceso masivo de tramitación que afectará a un número muy elevado de personas, que permite relajar injustificadamente la diligencia que cabe razonablemente exigir a los beneficiarios de ese proceso y que abre la puerta a prácticas poco rigurosas e incluso irregulares en el cumplimiento de un requisito de carácter general exigido por la Ley Orgánica de Extranjería.

Por todo ello, este Consejo entiende que el apartado número 10 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024 debe ser revisado, suprimiendo las previsiones que dedica a las comentadas formas de suplir la falta de aportación del certificado o documento que acredite que los solicitantes de las nuevas autorizaciones de residencia carecen de antecedentes penales en sus países de origen o de previa residencia. En sustitución de tales previsiones, el referido apartado número 10 debería dejar claro que esos solicitantes deben aportar ese certificado o documento equivalente y que, de no hacerlo al presentar su petición, el correspondiente procedimiento administrativo quedará en suspenso hasta su aportación. **Esta observación tiene carácter esencial, en el concreto sentido previsto por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

En todo caso, conviene añadir que la solución diseñada en el Proyecto parece difícilmente compatible con el cumplimiento de los plazos que recoge para tramitar esas solicitudes, especialmente en lo que se refiere a los plazos que requieren las vías diplomáticas que se exige apurar en caso de que los interesados hayan solicitado su certificado o documento de antecedentes penales en terceros países y no hayan obtenido respuesta, especialmente si se tiene en cuenta que esas vías pueden tener que aplicarse a un muy elevado y diverso número de solicitudes de documentación.

Por ello, el Consejo de Estado entiende que, para el caso de que no se compartiese la objeción esencial que acaba de formularse, debería recurrirse a soluciones que permitiesen cumplir razonablemente esos plazos, cual podría ser prescindir de la obligación de tener que apurar con carácter previo la mencionada vía diplomática. De optarse por esa fórmula, que, en todo caso, no es la que este Consejo preconiza para el asunto que ahora se está abordando, la proyectada reglamentación debería mantener la obligación de los interesados de presentar el certificado o documento equivalente de sus antecedentes en los citados países o el justificante de haberlos solicitado y, para el caso de que su solicitud no hubiera recibido respuesta, la citada declaración responsable y documento de autorización a las autoridades españolas para recabar tal certificado o documento, manteniendo igualmente la

posibilidad de revisar la autorización concedida en el caso de que finalmente se constate que el interesado sí tenía antecedentes penales en su países de origen o de previa residencia.

A propósito de esta última cuestión, ha de volverse sobre el alcance de esa carencia de antecedentes penales en terceros países, que, como ya ha quedado apuntado, es una exigencia general de nuestra legislación de extranjería (artículo 31, número 5, de la Ley Orgánica de Extranjería. Por ello, aún configurada la actuación de los órganos administrativos en los términos que acaban de indicarse y no en los que este Consejo estima preferibles, debe quedar claro que esa actuación es rigurosamente necesaria y que a ella han de destinarse, consecuentemente, los necesarios medios personales y materiales para que culmine en el menor tiempo posible. Dicho en otros términos, sería necesario que el proceso que pusiese en marcha la proyectada reglamentación desembocase en una definitiva comprobación de que los solicitantes carecen de antecedentes penales en sus países de origen o previa residencia en aquellos casos en que se haya operado, provisionalmente, sobre la base de una declaración responsable presentada por los interesados.

En relación con esa definitiva comprobación, el Proyecto prevé que, *“si posteriormente se recibiera la certificación de antecedentes penales y fuera positiva, se revisará de oficio la autorización que hubiera podido concederse”* (último párrafo del apartado número 10 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024).

Se trataría, en definitiva, de casos en que se habría concedido una autorización administrativa careciendo el interesado de los requisitos legalmente exigidos para ello. Para algunos casos de ese tipo está legalmente prevista la figura de la revocación de esas autorizaciones y no necesariamente el cauce más formal de la revisión de oficio. Así lo tiene establecido la doctrina de este Consejo, que la ha aplicado a casos incluidos en la regulación de previas regularizaciones de extranjeros (dictámenes de 17 de febrero de 2000 y de 15 de febrero de 2001 -expedientes números 448/2000 y 325/2001- referidos a los proyectos que dieron finalmente origen a los Reales Decretos 239/2000 y 142/2001, respectivamente).

En todo caso, de optarse por mantener esa vía de la declaración responsable de los solicitantes, debería considerarse la aplicación del artículo 69, número 4, de la Ley 39/2015, que prevé que la inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial de cualquier dato o información incorporada a una declaración responsable determinará la imposibilidad de que el afectado continúe con el ejercicio del correspondiente derecho (en este caso, la autorización de residencia concedida), sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

En atención a la complejidad del proceso de gestión al que se aplicará la proyectada reglamentación, entiende este Consejo que esa misma directriz ha de seguirse en el caso ahora examinado, procediendo revisar los términos del citado último párrafo del apartado número 10 de las propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024.

Como último comentario más general, han de revisarse los muy amplios términos con que el Proyecto se refiere a la solicitud que los interesados han de formular respecto de los antecedentes cancelados o susceptibles de cancelación para dejar claro que no alcanza a los antecedentes que los solicitantes pudieran tener en sus países de origen o de previo residencia, ya que parece bastante con que se requiera únicamente la aportación de un certificado o documento relativo a los antecedentes no cancelados.

En definitiva, estima este Consejo que la proyectada reglamentación debe tratar la acreditación de que los solicitantes de las nuevas autorizaciones carecen de antecedentes penales en sus países de origen o de previa residencia en los términos recogidos en la observación esencial anteriormente formulada.

En defecto de seguirse esa solución, se estima necesario que la proyectada reglamentación recoja las siguientes puntualizaciones:

- En primer lugar, han de precisarse las fechas a que deben referirse los certificados o documentos equivalentes de las autoridades de los países en cuestión.

- En segundo lugar, ha de concretarse cómo se computa el plazo de un mes sin que el interesado haya obtenido respuesta a su solicitud en relación con su solicitud de obtener una de las nuevas autorizaciones, ya que bien pudiera ocurrir que esa solicitud se haya cursado antes de la aprobación de la proyectada reglamentación. En ese sentido, no parece razonable que el mencionado plazo de un mes debe transcurrir dentro de la tramitación del expediente relativo a la solicitud de una de las nuevas autorizaciones, ya que ello no parece compatible con el cumplimiento de los exigentes plazos que el Proyecto marca a la tramitación de tales expedientes.

Obviamente, esta precisión está vinculada con la especificación de la fecha con que se requiere el certificado o documento que se viene comentando.

- En tercer lugar, no parece preciso que la declaración jurada exigida para propiciar la intervención del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes tenga que recoger la manifestación de haber solicitado sus antecedentes, ya que se requiere que los interesados también aporten copia de esa solicitud.

- En cuarto lugar, resulta justificado que el documento en el que los interesados autoricen a las autoridades españolas a recabar sus antecedentes penales responda un modelo preestablecido, tal y como el Proyecto ya prevé para la declaración jurada que requiere a los interesados respecto de no haber obtenido respuesta a su solicitud de antecedentes penales.

- Finalmente, ha de sustituirse la alusión a la mencionada revisión de oficio de las autorizaciones eventualmente concedidas sobre la base de una declaración responsable de carencia de antecedentes penales en terceros países, previendo que, en caso de que esas declaraciones responsables sean

ulteriormente desmentidas por los documentos recabados por los órganos administrativos, procederá revocar tales autorizaciones administrativas o hacer uso del cauce específico previsto por el artículo 69, número 4, de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas..

Duodécima. La vigencia y prórroga de las nuevas autorizaciones

Los apartados números 11 de las dos disposiciones transitorias propuestas fijan en un año la vigencia de las autorizaciones de residencia temporal que el Proyecto diseña, lo que supone aplicar a esas nuevas autorizaciones en razón de arraigo la regla general contenida en el Reglamento de Extranjería para las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales en razón de arraigo (artículo 125, número 1) y la regla general que ese Reglamento aplica a las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo por cuenta ajena y propia (artículos 73, número 4, y 83). Esa previsión resulta razonable, tanto a la vista de las aludidas reglas como en atención al carácter excepcional de las nuevas autorizaciones.

Esos mismos apartados contemplan que los titulares de una de esas nuevas autorizaciones deberán solicitar su modificación, conforme al artículo 191 del Reglamento de Extranjería, dentro de los dos meses previos a la fecha en que expiren sus autorizaciones y precisan que esas solicitudes prorrogarán la validez de sus autorizaciones hasta la resolución de su solicitud, efecto que también se asocia a los casos en que la solicitud de modificación se presentase dentro de los tres meses posteriores a la fecha de finalización de la vigencia de esas autorizaciones, si bien ese retraso puede dar lugar a la incoación de un expediente sancionador por la infracción leve tipificada en el artículo 52, b), de la Ley Orgánica de Extranjería.

Adicionalmente, también se dispone que, en caso de no poderse solicitar esa modificación, las nuevas autorizaciones podrán ser prorrogadas siempre que sus titulares acrediten estar en búsqueda activa de empleo o se aporte un informe de esfuerzo de integración emitido por los órganos de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Finalmente, el Proyecto contempla que las nuevas autorizaciones que diseña podrán ser prorrogadas sin acreditar los anteriores requisitos si concurren circunstancias justificadas que razonablemente impidan a sus titulares acceder al empleo, tales como enfermedades, discapacidad del interesado o de sus familiares cercanos o alcanzar la edad legal de jubilación.

El Consejo de Estado entiende necesario revisar estas previsiones que el Proyecto dedica a la extensión de la vigencia de las nuevas autorizaciones, especialmente a la vista de la combinación que hacen de los términos modificación y prórroga. Esa revisión requiere abordar y aclarar los siguientes extremos:

- En primer lugar, la remisión general al artículo 191 del Reglamento de Extranjería, que resulta errónea ya que ese precepto se contrae a la posibilidad de modificar una autorización de residencia temporal para convertirla en una autorización de residencia y trabajo, siendo así que las nuevas autorizaciones de la proyectada reglamentación encierran ya, y desde su misma solicitud, un régimen privilegiado de residencia y trabajo.

- En segundo lugar, el juego exacto de las prórrogas de las nuevas autorizaciones. Los plazos que el Proyecto fija para lo que califica de “modificación”, referidos a la finalización de la vigencia de las nuevas autorizaciones, revelan que está contemplando, en realidad, una “renovación” o prórroga de tales autorizaciones.

Siendo ello así, el Proyecto parece partir de la posibilidad de prórrogas que el Reglamento de Extranjería contempla para las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales de su Título VII, lo que estaría en línea con el hecho de que la proyectada reglamentación basa las nuevas autorizaciones en la concurrencia de circunstancias excepcionales por razones de arraigo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que esas especiales autorizaciones por circunstancias excepcionales reúnen casos muy diversos,

que están sujetos a previsiones diferentes para sus prórrogas. Así, las autorizaciones fundamentadas en razones humanitarias derivadas de enfermedad grave o en la colaboración con autoridades, seguridad nacional e interés público contemplan expresamente una pluralidad de prórrogas (artículo 132, números 1 y 2, c), de ese Reglamento), lo que está mucho más acotado en el caso de las autorizaciones basadas en arraigo de segunda oportunidad, sociolaboral o social o por arraigo socioformativo (apartado número 2, b) y c), de ese artículo 132).

Por ello, resulta preciso que la proyectada reglamentación precise los requisitos que serán exigibles para poder acceder a una prórroga de las nuevas autorizaciones, teniendo en cuenta las sustanciales diferencias que existen entre los destinatarios de tales autorizaciones.

- En tercer lugar, la especificación de las circunstancias a que se refiere la alusión a que *“excepcionalmente, si no se pudiese solicitar una modificación conforme al Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, esta autorización podrá ser prorrogada”* (cuarto párrafo del apartado número 11 de las propuestas disposiciones transitorias). Esa especificación es imprescindible especialmente a la vista de lo ya indicado a propósito de la modificación de las autorizaciones.

- Finalmente, los plazos por los que las nuevas autorizaciones podrán renovarse o prorrogarse. La proyectada reglamentación sólo recoge expresamente el plazo de cuatro años para la prórroga que se produzca por circunstancias justificadas que razonablemente impidan a sus titulares acceder al empleo.

Cabría colegir que, tratándose de prórrogas de una autorización de un año, su prórroga tendrá, con carácter general, la misma duración. Pero, además del caso especial que acaba de citarse, hay que tener en cuenta que las autorizaciones se refieren a titulares que se encontrarán en muy distintas circunstancias. Por todo ello, resulta necesario que la proyectada reglamentación recoja, con toda precisión, la duración de las prórrogas de las nuevas autorizaciones en los diferentes casos que pueden plantearse.

Decimotercera. La participación de Tragsa y Correos y las restantes especialidades organizativas

El Proyecto contiene unas previsiones específicas en materia de las entidades a las que llama a participar en el realmente muy ambicioso y complejo proceso de gestión material y apoyo técnico que se desarrollará para tramitar y resolver las solicitudes de las nuevas autorizaciones de residencia de extranjeros. Se trata de las previsiones contenidas en las dos primeras disposiciones adicionales del Proyecto, que son distintas de las que ya han quedado comentadas al examinar el modo y lugares de presentación de las solicitudes dirigidas a obtener una de esas nuevas autorizaciones.

Dado que tales previsiones plantean cuestiones muy diferenciadas, conviene examinarlas por separado.

A) Los encargos a Tragsa

Se ocupa de ellos la disposición adicional primera del Proyecto, que contempla los encargos que se le cursen para la gestión y apoyo técnico, previéndose que habrá de desarrollar, con carácter inmediato, la necesaria estructura organizativa, dotada de los medios personales y materiales adecuados para *“poder realizar los trámites materiales de gestión, tramitación y preparación para su resolución”* de las solicitudes referidas a las nuevas autorizaciones, quedando habilitada para *“acceder a los aplicativos precisos para la tramitación de las autorizaciones, así como para formular las consultas de oficio que su gestión conlleve”*. En todo caso, se precisa que, a fin de garantizar el cumplimiento de la legislación de protección de datos personales, *“la entidad encargada deberá designar expresamente al personal que ejercerá estas funciones”*.

En esa redacción es fácil advertir la amplitud de los encargos a que esa disposición se refiere y, consiguientemente, de los medios materiales y personales y de las actuaciones que deberán llevarse a cabo.

Por ello, llama la atención la escasa atención e información que el expediente remitido a dictamen dedica a esta cuestión, de la que es buen ejemplo que la Memoria, al analizar esa disposición adicional, se limita a indicar que se trata de una *“disposición que habilita al personal de la entidad encargada para la gestión de las medidas contempladas en este real decreto a realizar los trámites materiales de gestión, tramitación y preparación para su resolución por el órgano competente, en relación con las autorizaciones previstas en la disposición transitoria quinta y sexta del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre”*.

En definitiva, las actuaciones remitidas a este Consejo no permiten conocer cuál ha sido y cómo se ha desenvuelto el proceso que ha llevado a la conclusión de que Tragsa es la entidad más idónea para colaborar en las muy complejas tareas administrativas de gestión de las solicitudes que van a presentarse para obtener las nuevas autorizaciones que el Proyecto plantea instaurar.

En tales circunstancias, conviene brevemente recordar que Tragsa, al igual que su filial Tragsatec, es un medio propio personificado de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, de los Cabildos y Consejos Insulares, de las Diputaciones Forales del País Vasco, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas (disposición adicional vigésimo cuarta, número 2, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).

La utilización de ese tipo de medios propios personificados de las Administraciones Públicas se desenvuelven dentro de la colaboración público-privada que tiene lugar en el desarrollo de la contratación pública, que está presidida por un muy exigente régimen de objetividad, neutralidad, publicidad y transparencia en la adjudicación de los contratos públicos. Desde esa óptica, la mencionada colaboración ha recibido una atención preferente en el Derecho de la Unión Europea y, consecuentemente, en nuestra legislación nacional. Precisamente por tales coordenadas, el recurso a utilizar esos medios propios personificados de las Administraciones Públicas representa, en buena

medida, excepciones o modulaciones a la citada colaboración público-privada abierta, objetiva, transparente y neutral y está, por ello, rodeada de una regulación muy detallada.

También como consecuencia de las especialidades que concurren en tales medios, han sido objeto de atención desde muy distintas ópticas y así, por ejemplo, los encargos a esos medios y el régimen de responsabilidad patrimonial aplicable fueron considerados en la Memoria que este Consejo de Estado elevó al Gobierno en relación con sus actuaciones durante el año 2019.

Así enmarcada la cuestión y teniendo Traga y Tragsatec esa condición de medios propios personificados, la regulación general que la Ley de Contratos del Sector Público dedica a la utilización de ese tipo de medios de la Administración requiere la *“verificación por la entidad pública de que dependa el ente que vaya a ser medio propio, de que cuenta con medios personales y materiales apropiados para la realización de los encargos de conformidad con su objeto social”* (artículo 32, número 2, d).

En el caso de Tragsa y Tragsatec, el apartado número 4 de la indicada disposición adicional señala que los encargos que pueden recibir tendrán por objeto funciones centradas en actuaciones, obras, trabajos y prestación de servicios referidos, en términos muy globales, a materias agrícolas, pesqueras, ganaderas, forestales, de acuicultura, desarrollo rural, conservación y protección del medio natural y medioambiental.

En esa misma línea, la regulación específica de Tragsa señala que esa entidad y su filial Tragsatec podrán recibir encargos sobre *“trabajos y actividades que, encontrándose dentro del marco funcional definido en cualquiera de los apartados 1, 4 y 5 de la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y en el objeto social de las mismas, precisen para el ejercicio de sus competencias y funciones, así como los que resulten complementarios o accesorios”* y precisan que *“se consideran trabajos y actividades complementarios o accesorios aquellas actividades que resultan objetivamente indisociables de la prestación principal objeto del encargo por ser necesarias para poderla llevar a cabo”*, así como que *“es la*

existencia de una conexión directa con la finalidad agrícola, ganadera, forestal y medioambiental, de desarrollo rural, de conservación y protección del medio natural y medioambiental, de acuicultura y de pesca, o el mejor uso y gestión de los recursos naturales el apoyo a la cooperación española en el ámbito internacional, y demás previstas en la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, la que determina la adecuación de un encargo de obra al objeto social de TRAGSA, con independencia de su ubicación” (artículo 4, número 1, del Real Decreto 345/2025, de 22 de abril, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la Empresa de Transformación Agraria, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSA) y de su filial Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, S.M.E., M.P. (TRAGSATEC).

Por su parte, los artículos 2 de los Estatutos Sociales, tanto de Tragsa como de Tragsatec, referidos a su objeto social, mantienen esos mismos ámbitos de actuación de esos dos medios propios entidades, si bien contienen algunas alusiones que parecen tener un alcance más amplio.

Así, el artículo 2 de los Estatutos Sociales de Tragsa señala que “también estará obligada a satisfacer las necesidades de los poderes adjudicadores de los que son medios propios instrumentales en la consecución de sus objetivos de interés público mediante la realización, por encargo de los mismos, de la planificación, organización, investigación, desarrollo, innovación, gestión, administración y supervisión de cualquier tipo de asistencias y servicios técnicos en los ámbitos de actuación señalados en el apartado anterior, o mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa”.

Por su parte, el artículo 2 de los Estatutos Sociales de Tragsatec incluyen la posibilidad de que esa entidad lleve a cabo “la elaboración o realización de todo tipo de estudios, planes, proyectos, direcciones de obra, memorias, informes, dictámenes y, en general, todas las actividades de ingeniería y asesoramiento técnico, informático, económico o social, y cualquier tipo de consultoría y de asistencia técnica y formativa en materia de gestión, organización, recopilación, tratamiento y digitalización documental, de gestión y de conformación de bibliotecas, registros y archivos, ya sean de texto, de

imágenes o sonido, en cualquier soporte, incluidos los multimedia, y de gestión de protocolos en general también en cualquier soporte, para las diferentes Administraciones Públicas, así como sus organismos dependientes y las entidades de cualquier naturaleza vinculadas a aquéllas”.

En todo caso, se echa en falta en el expediente una justificación acerca de si se ha entendido que esas previsiones estatutarias cubren la posibilidad contemplada en la disposición adicional primera del Proyecto, así como contrastar y relacionar tales previsiones con las disposiciones legales anteriormente mencionadas.

Por lo tanto, estima este Consejo que ese análisis debe llevarse a cabo y que su resultado debe figurar en la definitiva redacción de la memoria del análisis de impacto normativo de la proyectada reglamentación y reflejarse en el preámbulo de la norma que finalmente se apruebe.

Dentro de ese análisis, será necesario dejar claro que las actividades que se encomienden a Tragsa y, en su caso, a su filial Tragsatec deberán ceñirse a actuaciones administrativas de gestión y canalización documental, es decir, a ámbitos de colaboración instrumental dentro del complejo proceso de gestión a que se viene haciendo referencia. Por lo mismo, los encargos a Tragsa y, en su caso, a su filial Tragsatec no podrán atribuirles potestades públicas respecto de las solicitudes que se presenten para acceder a las nuevas autorizaciones de residencia de extranjeros, ya que el ejercicio de tales potestades para resolver o adoptar decisiones sustantivas respecto de tales solicitudes corresponde legalmente a los órganos administrativos competentes en la materia y al personal funcionario que en ellas se integra.

Complementariamente, será necesario que la disposición adicional primera del proyectado Real Decreto recoja también ese ámbito propio de los encargos que podrán cursarse a Tragsa y, en su caso, a su filial Tragsatec (las aludidas actuaciones instrumentales de gestión y canalización documental) y que el ejercicio de potestades públicas respecto de las solicitudes de las nuevas autorizaciones de residencia corresponderá a los citados órganos administrativos y a su personal funcionario.

Ese reflejo en la parte dispositiva de la proyectada reglamentación viene requerido por las disposiciones legales de carácter general, de entre las que destaca el artículo 9, número 2, del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que dispone que *“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.*

También es de especial relevancia la atención que la jurisprudencia viene dedicando a la posibilidad de encomendar a medios propios o empresas privadas la gestión de los procedimientos administrativos.

Así, cabe citar las sentencias del Tribunal Supremo 2812/2020, de 14 de septiembre de 2020 (Roj: STS 2812/2020 - ECLI:ES:TS:2020:2812) y 3321/2020, de 7 de octubre de 2020 (Roj: STS 3312/2020 - ECLI:ES:TS:2020), referidas específicamente a encomiendas de gestión efectuadas a favor de Tragsatec en relación con la prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores competencia de una Confederación Hidrográfica, permitiendo que Tragsatec llevara a cabo funciones de elaboración de dossiers, valoración de la viabilidad del expediente sancionador, análisis y valoración de las alegaciones del interesado, elaboración de notas-resumen y borradores -tanto del pliego de cargos como de la propuesta de resolución, la resolución misma y la resolución del recurso administrativo que pudiera interponerse-, así como la posesión material e impulso efectivo del expediente administrativo.

En esas sentencias, y con cita de la indicada reserva de funciones a los órganos administrativos y a los funcionarios públicos, el Tribunal Supremo anuló los expedientes sancionadores tramitados por Tragsatec.

No se trata, en todo caso, de una doctrina jurisprudencial ceñida sólo a esa entidad, ya que también se ha aplicado a encargos efectuados a entidades consultoras (sentencia número 892/2024, de 12 de febrero de 2024 (STS 892/2024 - ECLI:ES:TS:2024:892; sentencia 197/2023, de 16 de febrero (casación n.º 4118/2021); sentencia número 198/2023, de 16 de febrero (casación n.º 3686/2021); sentencia número 988/2023, de 13 de julio (casación n.º 3334/2021) y sentencia número 211/2024, de 7 de febrero (casación n.º 6872/2021).

También este Consejo ha examinado la posibilidad de encomendar potestades en materia de procedimiento administrativo a una Fundación, en un caso referido a procedimientos para obtener subvenciones. En su dictamen del expediente número 1028/2025, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinadas disposiciones normativas en el ámbito del empleo y la formación en el trabajo, se señaló que *“en resumen, tanto de las normas vigentes en el momento de su constitución como de las normas vigentes en este momento se desprende con claridad que las fundaciones del sector público no pueden ejercer potestades públicas. Y las potestades que se refieren a la aprobación de las bases reguladoras, la autorización previa de la concesión, las funciones derivadas de la exigencia del reintegro y de la imposición de sanciones, así como las funciones de control son calificadas expresamente como potestades administrativas. Procede, pues, reconsiderar la redacción proyectada para los proyectados apartados 4 y 5 del artículo 18 y mantener con claridad que las potestades de control, seguimiento y vigilancia del régimen de aplicación y justificación de las subvenciones públicas corresponden al Servicio Público de Empleo Estatal. El procedimiento de gestión y justificación de las subvenciones concedidas con dinero público se rige por los artículos 29 y siguientes de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin que tenga cabida en un procedimiento administrativo como este, que puede tener consecuencias desfavorables para empresas y trabajadores, la intervención de una fundación. Esta observación se formula con carácter esencial, a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio”*.

La necesidad de que el proyectado Real Decreto acote materialmente los encargos que pueden hacerse a Tragsa y, en su caso, a su filial Tragsatec tiene el **carácter de observación esencial, en el concreto sentido contemplado por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.**

Con independencia de ello, hay dos observaciones concretas que formular a los concretos términos en que está formulada la disposición adicional primera del Proyecto:

- De un lado, que su apartado número 1 se limita a reproducir los términos del artículo 48, número 1, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, por lo que carece de contenido sustantivo y resulta ser una suerte de fórmula expositiva. En tales condiciones, tal apartado es innecesario y pudiera suprimirse sin merma del contenido sustancial de esa disposición.

- De otro, que el contenido del segundo párrafo de su apartado número 2, que se propone garantizar el cumplimiento de la legislación de protección de datos, es insuficiente para ello. Nótese, en ese sentido, que el contenido sustantivo de ese párrafo se limita a exigir a Tragsa que designe al personal que ejercerá las funciones que se le van a encargar.

Esa designación de responsables es efectivamente necesaria, pero ha de tenerse en cuenta que la proyectada reglamentación abrirá un proceso masivo de presentación y tratamiento de solicitudes que encerrarán un muy elevado número de datos de carácter personal. Por ello, entiende este Consejo que la proyectada disposición adicional primera del Proyecto debe revisarse para que reflejar qué tipo de medidas y medios deberán aplicarse para garantía el cumplimiento de la referida legislación y qué concretas entidades administrativas asumirán los precisos roles y responsabilidades previstas por la legislación de protección de datos de carácter personal.

B) La prestación de servicios por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.S., S.M.E

Habiendo sido ya comentada la posibilidad de que las oficinas de Correos intervengan en la presentación de las solicitudes de las nuevas autorizaciones de residencia de extranjeros, la atención ha de pasar ahora a los términos de la disposición adicional segunda del Proyecto, que recogen tres frentes de servicios que procede examinar por separado.

Se advierte que la comentada disposición adicional recoge tres pronunciamientos diferentes en relación con los servicios de Correos, que pasan a analizarse por separado.

1. El personal de Correos en cuanto representante de los solicitantes de las nuevas autorizaciones de residencia. El primer párrafo del apartado número 1 de la mencionada disposición adicional segunda señala que el personal de Correos asignado a tareas relacionadas con la gestión de las proyectadas novedades queda habilitado para actuar como representante en relación con la presentación de esas solicitudes, invocando al respecto el artículo 5, número 7, de la Ley 39/2015. En relación con esa habilitación, el segundo párrafo de ese apartado contiene, en relación con Correos, la misma previsión ya comentada en relación con Tragsa a propósito de garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales.

El mencionado artículo 5, número 7, de la Ley 39/2015 contempla la posibilidad de que la Administración habilite, con carácter general o específico, a personas físicas o jurídicas autorizadas para realizar determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados.

Los términos de su disposición adicional segunda podrían llevar a pensar que el Proyecto está contemplando una habilitación de carácter general que se extendería al personal de Correos, pero, sin embargo, la proyectada reglamentación contiene una expresa mención a que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personal, *“Correos deberá designar expresamente al personal que ejercerá dicha*

representación". Por lo tanto, partiendo de una alusión general al personal de Correos, el Proyecto ciñe la citada habilitación al personal que sea expresamente designado por Correos.

Dadas las dimensiones de Correos y la dispersión de sus oficinas por el territorio nacional, la designación expresa de su concreto personal comprendido dentro de la habilitación que se está comentando puede requerir de trámites internos de esa Sociedad y del consiguiente tiempo necesario para ello, lo que puede ser harto problemático para que la puesta en marcha y el desenvolvimiento de los procedimientos administrativos previstos puedan ajustarse a los exigentes plazos que el Proyecto prevé para la resolución de tales procedimientos.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el citado artículo 5 que la comentada disposición adicional invoca como fundamento requiere que la habilitación para actuar como representante ha de referirse a personas "autorizadas", lo que indica que la habilitación por parte de la Administración ha de referirse a personas que reúnan los requisitos exigidos para llevar a cabo las actuaciones en las que intervendrán como representantes de unos administrados. En consecuencia, la designación por parte de Correos de la parte de su personal que quedará habilitado a los efectos contemplados en el proyectado Real Decreto habrá de referirse a aquel personal que reúna los requisitos y la capacitación requeridas para llevar a cabo las actuaciones en cuestión. Todo ello representa un nuevo y relevante factor que Correos deberá tener en cuenta a la hora de identificar el personal que quede finalmente comprendido en la habilitación que se viene comentando, y puede abundar en los problemas ya indicados para la adecuada y eficaz puesta en marcha y desarrollo de los especiales procedimientos previstos por el Proyecto dentro de los indicados

Finalmente, también ha de señalarse que la habilitación prevista en el artículo 5, número 7, de la Ley 39/2015 se refiere a "*la realización de determinadas transacciones electrónicas*". De acuerdo con la información que obra en la Memoria, se estima que una muy importante fracción de las solicitudes de las nuevas autorizaciones se presentarán por medios

electrónicos, pero también habrá un número considerable de solicitudes que se presenten de forma presencial. A falta de más información en el expediente, ambas modalidades (presentaciones telemáticas y presentaciones presenciales) pueden darse en las oficinas de Correos, careciéndose también de información en el expediente acerca de los medios electrónicos y telemáticos que estarán a disposición de las oficinas de Correos y del concreto personal habilitado. En definitiva, la identificación y provisión de tales medios en la muy amplia red de oficinas de Correos representa otra dificultad para que los servicios de Correos puedan eficazmente organizarse y prestarse dentro de los plazos de tramitación de los procedimientos contemplados por el Proyecto.

En definitiva, los requisitos aplicables para que el personal de Correos pueda actuar como representante de los solicitantes de las nuevas autorizaciones arrojan serias dudas sobre el acierto de este primer frente de servicios y sobre la aportación que brinde al buen fin de la proyectada reglamentación.

Adicionalmente, ese primer frente puede plantear dudas sobre las diferencias que guarda con las funciones generales que las oficinas de Correos prestarán para la presentación de tales solicitudes en aplicación de las disposiciones legales de carácter general. Nótese, en ese sentido, que la habilitación para actuar como representantes empieza por enunciarse a propósito del personal asignado a tareas relacionadas con la gestión de las medidas contempladas en el proyectado Real Decreto, entre las que figuran las de recepción de solicitudes, que las oficinas de Correos llevarán a cabo en ejercicio de las mencionadas funciones. A ello ha de añadirse la diversidad de formas y casos en que podrán actuar los solicitantes, varias de las cuales pueden no corresponderse con la realización de las transacciones electrónicas a que se refieren las habilitaciones para representación previstas en el citado artículo 5 de la Ley 39/2015. Por otra parte, la aplicación de las aludidas funciones generales de las oficinas de Correos a los procedimientos administrativos de las nuevas autorizaciones de residencia es considerablemente más sencilla que la aludida actuación del personal de Correos en cuanto representante de los solicitantes. Estrictamente hablando, la aplicación de esas funciones generales de las oficinas de Correos a los nuevos

procedimientos sólo requerirá que un personal que ya lleva a cabo actividades de recepción de solicitudes dirigidas a los órganos administrativos reciba la oportuna información y formación acerca de esos nuevos procedimientos.

Por todo ello, el Consejo de Estado entiende que convendría reconsiderar los servicios de Correos recogidos en el apartado número 1 de la disposición adicional segunda del Proyecto.

2. Los servicios encomendados a Correos al amparo de la disposición adicional octava de la Ley 43/2010. El apartado número 2 de la disposición adicional segunda del Proyecto indica que dicho personal de Correos podrá realizar tareas de información o ayuda a las personas interesadas, así como gestionar materialmente los procedimientos relacionados con las citadas solicitudes, mencionando que así se prevé en la disposición adicional octava de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

Este segundo frente de actuación del personal de Correos comprende un primer ámbito (“tareas de información o ayuda a las personas interesadas”) que parece estar claramente comprendido en las comentadas funciones generales de las oficinas de Correos en cuanto lugares habilitados, con carácter general, para la presentación de escritos y solicitudes dirigidas a los órganos administrativos. Por ello, ese primer ámbito no parece estar dotado de un contenido sustantivo propio. Junto a ello, se enuncia un segundo ámbito (“*la gestión material de los procedimientos relacionados con tales solicitudes*”) que está formulado en unos términos tan generales que dificultan determinar cuál es su auténtico alcance.

En todo caso, el Proyecto señala que este segundo frente de servicios que prestaría Correos está previsto en la disposición adicional octava de la Ley 43/2010, que, bajo la rúbrica “*servicios de interés económico general prestados por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.*”, está integrada por dos apartados. El número uno se refiere a los “*servicios de interés económico general prestados como operador designado por el Estado*” y señala que “*para coadyuvar a la cohesión territorial, económica y social, a la*

sostenibilidad y al bienestar público, se establece que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., por su implantación en el territorio y por los medios personales y materiales de que dispone, es el instrumento idóneo del Estado para prestar los servicios de interés económico general que se le asignen. A tal fin, en virtud de esta disposición se le asignan los siguientes:

- a) Las comunicaciones postales, mediante la puesta a disposición de la red de oficinas y del resto de puntos de acceso en el ámbito rural.*
- b) La accesibilidad a servicios financieros básicos. Este servicio se presta en régimen de libre competencia.*
- c) El acceso universal a la Administración Pública.*
- d) La puesta a disposición del Estado de un conjunto de medios personales y materiales que refuercen sus mecanismos de resiliencia ante requerimientos de seguridad o emergencia.”*

Concretando el aludido acceso universal a la Administración Pública, el inciso número 2 de ese apartado número uno de la citada disposición adicional sostiene que “*garantiza al menos lo siguiente:*

- a) La aceptación de las solicitudes administrativas presentadas por los ciudadanos y las empresas, así como su posterior transmisión al organismo correspondiente.*
- b) La entrega a los ciudadanos de los documentos expedidos por las administraciones públicas con fines administrativos o de seguridad pública.*
- c) La gestión del pago de tributos y multas.*
- d) La gestión del pago a los beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas.*
- e) Los servicios de acreditación de identidad digital.*
- f) Cuando lo prevea la normativa aplicable, la gestión de los procedimientos promovidos por los ciudadanos y las empresas relativos a las competencias de ministerios y organismos públicos que de ellos dependan, así como la prestación de servicios asociados.”*

En consecuencia, las *“tareas de información o ayuda a las personas interesadas”* mencionadas en el apartado número 2 de la disposición adicional segunda del Proyecto parecen claramente referirse a *“la aceptación de las solicitudes administrativas presentadas por los ciudadanos y las empresas, así como su posterior transmisión al organismo correspondiente”* recogida por la disposición adicional octava de la Ley 43/2010 como parte de la garantía del acceso universal a la Administración Pública y se corresponden con las comentadas funciones generales de las oficinas de Correos.

Por el contrario, es necesario que la disposición adicional segunda, número 2, del Proyecto especifique qué deba entenderse por *“gestión material de los procedimientos relacionados con tales solicitudes”*, que parece ser una fórmula no muy afortunada de aludir a las citadas funciones generales de las oficinas de Correos.

3. La colaboración general que sea requerida a Correos. Por último, el apartado número 3 de la disposición adicional segunda del Proyecto recoge que *“Correos colaborará con sus medios personales, materiales y capacidades en todo aquello que le sea requerido con el objeto de contribuir a la gestión de las medidas previstas en este real decreto”*.

Se trata de un enunciado muy indefinido, especialmente en los requerimientos que pueden dirigirse a Correos, ya que no se precisa qué autoridad puede cursarlos, hasta donde llega su objeto (*“en todo aquello que le sea requerido con el objeto de contribuir a la gestión de las medidas previstas”* en el proyectado Real Decreto) y cuál es su exacto alcance, es decir, en qué medida pueden comprometer los *“medios personales, materiales y capacidades”* de Correos.

Por otra parte, la disposición comentada aborda el régimen económico que se asocia a esos requerimientos, señalando que Correos *“reflejará en una contabilidad separada los costes por la prestación de esos servicios, que serán compensados conforme al artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre”* y añadiendo que *“en el mes siguiente a la entrada en vigor*

de este real decreto deberá suscribirse un convenio que determinará el presupuesto, liquidación y pago de esta compensación”.

El citado artículo 22.5 se refiere a “*otras obligaciones de servicio público*” que el Gobierno puede imponer a Correos (en cuanto operador designado para prestar el servicio postal universal), precisa que ello puede producirse “*cuando así lo exijan razones de interés general o de cohesión social o territorial, mejora de la calidad de la educación y protección civil, o sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula el régimen electoral general. Igualmente, podrá imponer al citado operador y a los operadores que presten servicios postales al amparo de una autorización administrativa singular obligaciones de servicio público en circunstancias extraordinarias para garantizar la seguridad pública o la defensa nacional*” y dispone que “*la imposición de obligaciones adicional de servicio público deberá ser objeto de compensación.*”

En los términos indefinidos en que están enunciados, esos requerimientos de colaboración parecen ser una fórmula abierta a las necesidades y eventualidades que puedan irse produciendo. Por ello, no parece factible que, en el mes siguiente a la entrada en vigor del proyectado Real Decreto, pueda suscribirse un convenio que determine el presupuesto, liquidación y pago de la compensación por unos servicios.

Por otra parte, la indefinición que se ha advertido en ese apartado número 3 de la disposición adicional segunda del Proyecto le hace escasamente útil para la eficiente puesta en marcha de los muy exigentes procedimientos administrativos que se plantean introducir.

Por todo ello, entiende el Consejo de Estado que, salvo que se esté en condiciones de dar a ese último apartado de la disposición adicional segunda del Proyecto un contenido concreto y útil para el muy ambicioso proceso de gestión administrativa que se avecina, es preferible suprimirlo.

Por último, no puede dejarse de destacar que el propio contenido de la Memoria avala las dudas que se han formulado en este apartado del

cuerpo del presente dictamen, ya que, al examinar la disposición adicional segunda del Proyecto, señala, lacónicamente, que se introduce “*a efectos de habilitar al personal de correos a la grabación de las solicitudes en el aplicativo informático correspondiente*”.

CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

- Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales formuladas en las consideraciones tercera, séptima, A) y B), número 3, undécima y decimotercera, A) del cuerpo del presente dictamen (que afectan al artículo primero, número 1, y número 2, del proyectado Real Decreto en lo relativo a los apartados números 1 y 10 de las dos propuestas disposiciones transitorias del Real Decreto 1155/2024, al apartado número 5 de la propuesta disposición transitoria quinta de ese Real Decreto y al apartado número 2, c), de la propuesta disposición transitoria sexta del aludido Real Decreto y a la disposición adicional primera del proyectado Real Decreto,) y consideradas las restantes, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto a que se refiere esta consulta”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 9 de abril de 2026
EL SECRETARIO GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE INCLUSION, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.