

# Los familiares de los españoles y el nuevo Reglamento de Extranjería (Real Decreto 1155/2024)

*The family members of Spanish nationals and the new Immigration Regulation (Royal Decree 1155/2024)*

**Sara Ceballos Padrón**

**Vladimir Eneraldo Núñez Herrera**

Universidad de La Laguna

**Recepción:** 27/05/2025

**Aceptación:** 06/11/2025

**Publicación:** 24/12/2025

## RESUMEN

Es indudable el actual interés jurídico, social y científico que supone el análisis del cambio normativo acontecido tras la entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024 (nuevo reglamento de extranjería) que afecta a los Derechos Humanos consagrados en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en conexión con los artículos 14, 18, 19, 32 y 39 de la Constitución Española. La redacción ofrecida proyecta sobre los familiares de los ciudadanos españoles una desigualdad de trato ante la ley, pero también entre los ciudadanos españoles y de estos frente a los ciudadanos de la Unión Europea.

## ABSTRACT

There is no doubt about the current scientific, legal, and social interest in analysing the regulatory changes that affect the sphere of Human Rights, as enshrined in article 8 of the European Convention on Human Rights and article 7 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in connection with articles 14, 18, 19, 32, and 39 of the Spanish Constitution. All of this is closely related to the entry into force of Royal Decree 1155/2024, the new Immigration Regulation. The wording of its provisions concerning the family members of Spanish citizens gives rise to a disparity in the equal treatment before the law, both among Spanish nationals themselves and between them and other EU citizens.



**PALABRAS CLAVE:** migración; extranjería; libertad de circulación; igualdad de trato; vida privada y familiar; familiares españoles

**KEYWORDS:** *migration; immigration law; freedom of movement; equal treatment; private and family life; family members of Spanish nationals*

Ceballos Padrón, Sara, Núñez Herrera, Vladimir Eneraldo, (2025). Los familiares de los españoles y el nuevo Reglamento de Extranjería (Real Decreto 1155/2024). *Intracom Journal. Revista Internacional de Investigación y Transferencia en Comunicación y Ciencias Sociales*, 4(2), 98-127. <https://doi.org/10.61283/7j3w2k43>

## 1.- Introducción

El pasado 20 de mayo de 2025 entró en vigor el Real Decreto 1155/2024 (Gobierno de España, 2024) que aprobó el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Desde su entrada en aplicación ha despertado un notable interés político (Bolaños, 2025), económico (Finotelli y Rinken, 2025) y social; sin embargo, pese a su corta vigencia, también ha suscitado en esos ámbitos críticas de calado y, en particular, en el jurídico, proyectando una acusada inseguridad jurídica<sup>i</sup> a lo largo de su extenso articulado. Entre los aspectos que, de forma especialmente intensa, alimentan esa inseguridad, destacan: i) la disposición transitoria quinta (Bolaños, 2025); ii) los visados de larga duración para estudios; iii) la residencia del hijo o de la persona tutelada de residente; iv) el régimen de menores extranjeros no acompañados; y lo relativo a los familiares de ciudadanos españoles, que constituye el objeto de este estudio. Todos estos elementos han motivado la interposición de diversos recursos de impugnación contra el nuevo reglamento<sup>ii</sup>. Sobre estos puntos críticos se han publicado ya distintos trabajos con análisis técnico-jurídico.

En esta contribución adoptamos este enfoque crítico-jurídico para examinar las diferencias y desigualdades de trato que introduce el nuevo reglamento respecto de los familiares de ciudadanos españoles y su repercusión social, ya que vuelve a introducir profundas y significativas modificaciones en la regulación de la residencia de los familiares de los ciudadanos de nacionalidad española (Núñez, 2023). Su aplicación plantea interrogantes sobre la relación entre este nuevo marco normativo y el régimen de familiares de ciudadanos de la Unión Europea (UE) y, a su vez, entre los ciudadanos españoles, dependiendo del lugar de procedencia de sus familiares.

Concretamente se analizará el impacto del nuevo reglamento en la vida privada y familiar de los ciudadanos españoles y de sus familiares; es decir, su proceso de visados, requisitos, documentación exigida y demás elementos configurados por la nueva normativa, evaluando la existencia de discriminación o desigualdad de trato, lo que nos llevará a examinar las

implicaciones prácticas y los desafíos que surgen con su implementación. A su vez, se incide en los resultados que se materializaron con la figura del arraigo familiar que fue introducida por el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio en su artículo 124.3 (Gobierno de España, 2022a) sobre el arraigo familiar que con sus dificultades interpretativas y confluencia normativa generó desigualdades y decisiones no armonizadas por las oficinas de extranjería del territorio nacional. Sin duda, esto potenció exponencialmente la discrecionalidad administrativa que, a su vez, se traduce en una palmaria inseguridad jurídica que continúa presente en el nuevo marco normativo. Desgraciadamente, podemos anticipar que, el nuevo reglamento, lejos de aportar soluciones a las disonancias y contradicciones allí creadas, las agrava, debido a que introduce unos requisitos que tornan más compleja su interpretación y tramitación, con el consecuente agravamiento de la desigualdad de trato entre ciudadanos españoles y ciudadanos de la UE y entre los propios españoles según la procedencia de sus familiares. Es pertinente referir que el análisis se centrará estrictamente en lo jurídico, sin que pueda extenderse a juicios políticos, de oportunidad o de determinada inoperatividad y coordinación administrativa.

## 2.- Cuestiones generales

La modificación del Real Decreto 557/2011, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (Gobierno de España, 2011b), por el nuevo reglamento aprobado mediante el Real Decreto 1155/2024, debe analizarse desde su origen: el contexto migratorio europeo que ha llevado al Ejecutivo español a adaptarse a las estrategias supranacionales e internas en materia migratoria. Dichas estrategias buscan fomentar la integración y el acogimiento de la población migrante, tal como se constata en la exposición de motivos del nuevo reglamento. Entre sus objetivos principales se encuentran agilizar las autorizaciones de residencia y trabajo, simplificar los procedimientos administrativos, reducir los requisitos y la documentación exigida, así como desarrollar reglamentariamente determinadas autorizaciones que se habían creado en los últimos años. En síntesis, su finalidad es impulsar y gestionar una política migratoria eficaz que potencie la reactivación económica mediante la contribución de las personas migrantes en situación regular.

En términos similares se pronunció el preámbulo del Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a), que señalaba que la reforma respondía a la necesidad de promover una inmigración más segura y efectiva, capaz de competir por el talento en el ámbito europeo y global. Para ello, se consideraba esencial establecer una política migratoria regular que redujera la carencia de determinadas capacidades laborales, respondiera con agilidad a los desajustes del mercado de trabajo español —marcado por la escasez de mano de obra en sectores específicos— y abordara situaciones preexistentes no resueltas por la normativa anterior. Además, se adaptaba el marco de las autorizaciones de trabajo al nuevo sistema de contratación establecido por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (Gobierno de España, 2021b).

Por su parte, el Dictamen del Consejo de Estado, de 14 de julio de 2022, destacó que las finalidades esenciales del proyecto de modificación del Real Decreto 629/2022 (Gobierno de



España, 2022a) eran: a) reformar la determinación de la situación nacional de empleo para configurar un Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura; b) permitir que los estudiantes extranjeros pudieran trabajar simultáneamente con sus estudios, modificando la rígida transposición realizada en España de la Directiva (UE) 2016/801 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2016) relativa a los requisitos de entrada y residencia de nacionales de terceros países con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair; c) facilitar el emprendimiento por parte de personas extranjeras mediante la mejora del régimen de actividades por cuenta propia; y d) optimizar la tramitación de expedientes a través de una nueva unidad administrativa flexible y centralizada que brinde apoyo a las oficinas de extranjería.

En lo que respecta al tema objeto de análisis —los familiares de ciudadanos españoles— el nuevo reglamento continúa la línea establecida por el Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a), aunque introduce una regulación más restrictiva que, a su vez, genera diversas dudas interpretativas y puede derivar en situaciones de desigualdad. El propio Real Decreto 629/2022, en su artículo 124.3 relativo al arraigo familiar, ya había suscitado antinomias en cuanto a su interpretación y aplicación en relación con el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En consecuencia, coexistían dos normas o procedimientos posibles para la tramitación de la residencia de los familiares de españoles: el previsto en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) y el regulado por el Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a). Estos procedimientos resultaban alternativos y no excluyentes entre sí, situación que se mantiene con la entrada en vigor del nuevo reglamento (Gobierno de España, 2024).

En definitiva, ello no impidió que a los ciudadanos españoles y a sus familiares —hubiesen ejercido o no el derecho a la libre circulación— se les aplicara también el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), lo que generó una notable inseguridad jurídica. Dicha inseguridad deriva de la coexistencia de normas que operan de forma simultánea o alternativa, sin una clara jerarquía o subsidiariedad normativa (Elvira-Perales, 2005). En la práctica, la aplicación de una u otra disposición dependía de las circunstancias particulares de cada caso y del interés subjetivo de los solicitantes.

Como se ha mencionado anteriormente, esta problemática persiste en el nuevo reglamento, sin que la autoridad normativa haya abordado en su exposición de motivos las razones jurídicas o de oportunidad que justifican la modificación realizada. Una situación similar se produjo en el preámbulo del Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a), que también omitió explicar las motivaciones de las modificaciones introducidas en aquel momento, especialmente la incorporación del artículo 124.3. En consecuencia, no se ofreció una definición explícita y razonada de la situación concurrente que legitimara la actuación del Ejecutivo para efectuar dicha reforma.

Es sabido que la Comisión Europea trabaja actualmente en una refundición de la Directiva 2004/38/CE (Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, 2004), relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Entre las razones de esta iniciativa se encuentra el reconocimiento de que la Europa actual difiere sustancialmente de la de 2004, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (Unión Europea, 2007), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2012a) y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2012b), esta última con carácter vinculante y rango equivalente a tratado. Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha contribuido de manera decisiva a la interpretación y desarrollo de la Directiva 2004/38/CE, como se refleja en las sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros (C-127/08, Rec. p. I-6241, apdos. 56 y 82), de 5 de mayo de 2011, McCarthy (C-434/09, Rec. p. I-0000, apdo. 28), y de 15 de noviembre de 2011, Murat Dereci y otros (C-256/11, apdo. 50).

Por otro lado, también es conocido que el Ejecutivo español se encuentra elaborando un estatuto jurídico del ciudadano español. No obstante, como se ha expuesto, ninguno de estos elementos —ni las iniciativas comunitarias ni los desarrollos jurisprudenciales— ha sido invocado como fundamento normativo o motivación expresa para la creación de la figura del arraigo familiar ni para la modificación introducida por el nuevo reglamento (Gobierno de España, 2024). En otras palabras, no se aprecia una congruencia lógica ni jurídica entre la reforma introducida por el Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a) y la actualmente realizada mediante el nuevo reglamento, lo que evidencia una falta de coherencia en la política legislativa en materia de extranjería.

Volviendo al contenido del nuevo reglamento, aunque su disposición derogatoria única establece que quedan derogadas todas aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a su contenido, no se especifica expresamente si dicha derogación alcanza al régimen aplicable a los familiares de ciudadanos españoles, regulado en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero. En todo caso, debe prevalecer el principio de *lex specialis derogat generali*, conforme al cual la norma especial mantiene su vigencia frente a una disposición general de igual rango. De igual manera, debe recordarse el principio de no presunción de derogación, recogido en el artículo 2.2 del Código Civil (1889), según el cual la derogación de una norma no puede presumirse si no se establece de forma clara y expresa. En esta misma línea, Díez-Picazo (1990) recuerda que “la ley posterior, cuando es general, no deroga la ley especial anterior si no lo establece expresamente o, al menos, cuando no resulta incompatible con ella” (p. 134).

Por tanto, cabe deducir que el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) continúa coexistiendo con el nuevo reglamento, manteniendo su aplicación como régimen específico en materia de extranjería, tal como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta, Sentencia 118/2022). En consecuencia, sería esperable que la autoridad reglamentaria hubiera precisado, en cumplimiento del principio de derogación expresa y no tácita, la relación entre ambas normas.



Finalmente, debe tenerse presente que rige el principio *favor acti*, en virtud del cual deben mantenerse los derechos subjetivos de los ciudadanos españoles y de sus familiares conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), garantizando así la coherencia y la seguridad jurídica del ordenamiento español.

La omisión observada en la disposición derogatoria única del nuevo reglamento genera una notable incertidumbre jurídica en cuanto a su aplicación e interpretación. En este contexto, resulta pertinente recordar la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta) n.º 4259/2010, de 1 de junio (Recurso 114/2007), que abordó conceptos esenciales no considerados en el momento de transponer la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (Diario Oficial de la Unión Europea, n.º 158, 30 de abril de 2004), al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero.

Entre tales conceptos, el Tribunal Supremo destacó la expresión “de otro Estado miembro” —recogida en el artículo 2 del texto original de la directiva—, que se refería a los ciudadanos y familiares procedentes de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). En consecuencia, el Alto Tribunal interpretó que el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) era aplicable exclusivamente a los ciudadanos y familiares de otros Estados miembros, pero no a los familiares del propio ciudadano español, quienes no podrían ser considerados “de otro Estado miembro”, sino “de este Estado miembro”. Este matiz interpretativo, de gran relevancia jurídica, ha sido nuevamente pasado por alto en la redacción del nuevo reglamento (Gobierno de España, 2024), lo que contribuye a mantener la inseguridad normativa en la regulación de los derechos de los familiares de ciudadanos españoles.

Consecuentemente, el nuevo reglamento continuará afectando de manera directa a los derechos, deberes y libertades reconocidos a los ciudadanos españoles en el Título I de la Constitución Española (España, 1978), particularmente en los artículos 14, 18, 19, 32 y 39. En la práctica, esta regulación mantiene una doble categoría de ciudadanos españoles y de sus familiares, diferenciada según diversos criterios: si han ejercido o no el derecho a la libre circulación, si el familiar reside ya en el territorio nacional o permanece en su país de origen, y si requiere o no visado para ingresar en territorio europeo.

En lo que respecta a su artículo 14 (Constitución Española, 1978), debe recordarse la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional en materia de igualdad, establecida desde sus Sentencias 22/1981, de 2 de julio; 68/1982, de 22 de noviembre (fundamento jurídico 4); y 200/2001, de 4 de octubre (fundamento jurídico 4, apartados a, b y c). En esencia, el Tribunal ha señalado que la existencia de una diferencia de trato jurídico entre distintas categorías de personas no implica por sí misma una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14, siempre que dicha diferencia posea una justificación razonable conforme con el sistema de valores constitucionales.

Asimismo, el artículo 39 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978) establece que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la

familia, así como la protección integral de los hijos —iguales ante la ley con independencia de su filiación— y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. Este mandato constitucional, interpretado en consonancia con el principio de igualdad, impide que se impongan limitaciones o diferencias de trato no justificadas entre ciudadanos españoles y sus familiares.

En el ámbito del Derecho de la Unión Europea, resulta aplicable la Directiva 2004/38/CE (Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, 2004), particularmente su artículo 24.1, que consagra la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida y extiende este beneficio a los miembros de sus familias. En consecuencia, la igualdad de trato con los ciudadanos españoles impide que se les aplique a sus familiares un régimen más restrictivo incluso que el previsto para los ciudadanos extracomunitarios. De igual modo, el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2012) reafirma el principio de igualdad ante la ley, lo que refuerza la necesidad de armonizar la normativa española con las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y de garantizar la coherencia entre el marco constitucional interno y el europeo.

Para la resolución de las antinomias planteadas, encuadradas como antinomias de segundo grado —esto es, aquellas que se producen entre una norma general y una norma especial—, los operadores jurídicos deberán enfrentarse, tanto en la fase de tramitación de solicitudes como en los recursos administrativos o en la posterior vía judicial, a la coexistencia de dos disposiciones normativas distintas: por un lado, la norma general representada por el nuevo reglamento (Gobierno de España, 2024), y por otro, la norma especial, el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), que transpone al ordenamiento español la Directiva 2004/38/CE (Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, 2004). En este contexto, el Ejecutivo parece haber obviado la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, en particular lo señalado en la Sentencia 118/2022 (Sala Tercera, Sección Quinta), de 2 de febrero de 2022 (Recurso 5916/2020).

En dicha resolución, el Alto Tribunal afirmó que:

A ello hay que añadir que el Real Decreto 240/2007 establece un régimen específico de extranjería para los ciudadanos comunitarios y sus familiares, que resulta más favorable y benigno para la residencia en España de sus beneficiarios que el régimen ordinario, en aplicación del régimen de ciudadanía europea previsto en los Tratados constitutivos de la Unión y en atención al vínculo familiar con un ciudadano comunitario (Tribunal Supremo, 2022, p. 10).

De este modo, se refuerza la idea de que el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) conserva su naturaleza de norma especial frente al nuevo reglamento, lo que obliga a aplicar el principio *lex specialis derogat generali* en los supuestos en los que ambos textos normativos puedan entrar en conflicto.

De esta manera, se advierte la existencia de contenidos jurídicos sustancialmente similares en dos disposiciones normativas de distinta cronología, pero de idéntico rango jerárquico. Para su aplicación práctica, deberán tenerse presentes los principios generales del Derecho, especialmente los principios de cronología y de especialidad. El primero establece que toda



norma posterior de igual rango deroga a la anterior (*lex posterior derogat priori*), mientras que el segundo dispone que la norma especial prevalece sobre la general (*lex specialis derogat generali*).

En este sentido, resulta de aplicación la doctrina jurisprudencial recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de enero de 1998 (RJ 1998/826, FJ 4), que declara lo siguiente: “Constituye principio general de Derecho (*generi per speciem derogatur: specialia generalibus derogant*) que la norma especial deroga la norma general en cuanto a su ámbito singular de aplicación, siendo en cuanto a dicho ámbito de preferente vigencia [...]” (Tribunal Supremo, 1998, p. 4).

En consecuencia, la solución jurídica ante la coexistencia normativa debería fundamentarse en la aplicación preferente del principio de especialidad, conforme a la jurisprudencia reiterada de nuestro Alto Tribunal, que desde el año 2010 ha sostenido que a los ciudadanos españoles y a sus familiares debe aplicárseles el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), al ser este el régimen específico que transpone la Directiva 2004/38/CE (Unión Europea, 2004).

Ante la problemática actual, como se ha expuesto, entran en tensión los principios de especialidad normativa y de temporalidad de las normas. En el caso que nos ocupa, debe prevalecer el principio de especialidad, representado por el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), al ser este el texto normativo que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/38/CE (Unión Europea, 2004). A ello se suma lo dispuesto por la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que establece la aplicación del derecho más beneficioso, lo que refuerza la preferencia del Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) por su carácter especial.

De este modo, convergen problemas jurídicos vinculados con el principio de igualdad y con la dualidad entre norma general y norma especial (Prieto Sanchís, 2000; Tardío Pato, 2003; Villar Palasí, 2000). En esta misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Primera), de 31 de octubre de 1996 (RJ 1996/7727), junto con la jurisprudencia allí citada, precisa que para aplicar el principio de especialidad deben concurrir ciertos requisitos: la identidad de materia en ambas normas, la coincidencia en los destinatarios y la existencia de contradicción o incompatibilidad entre los fines de las disposiciones en conflicto. En tales casos, la doctrina jurisprudencial se inclina por el principio de especialidad normativa, en detrimento del principio cronológico o de temporalidad.

En términos teóricos, Ross (1994a) ofrece una explicación útil de este tipo de conflictos normativos al clasificarlos en dos categorías: la inconsistencia del tipo total-parcial y la inconsistencia del tipo parcial-parcial. En el primer supuesto, una de las normas no puede aplicarse en ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que esta última conserva un ámbito adicional de aplicación donde no se produce incompatibilidad. En cambio, en la inconsistencia del tipo parcial-parcial, ambas normas presentan un campo de aplicación en el que se superponen y generan conflicto, pero también conservan ámbitos propios donde no se produce contradicción. De esta manera, la tensión entre los principios de especialidad y

temporalidad debe resolverse atendiendo tanto al contenido y finalidad de las normas en conflicto como a la necesidad de preservar la coherencia del sistema jurídico y la seguridad jurídica de los administrados, tal y como formula Ross (1994b).

Con todo ello, no cabe duda de que el poder ejecutivo, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, ha introducido una serie de reformas en el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Gobierno de España, 2000), que en gran medida resultan positivas al orientarse hacia la consecución de objetivos estratégicos en materia migratoria. Dichas reformas repercuten de manera directa en la gestión de los flujos migratorios y, por ende, en la economía nacional, alcanzando avances significativos en determinados ámbitos. No obstante, también incorporan restricciones que deben ser objeto de control a través de los mecanismos jurisdiccionales previstos en el ordenamiento jurídico.

En coherencia con esta línea de análisis, Bolaños (2025) caracteriza el nuevo reglamento como un dispositivo biopolítico en el que la racionalidad instrumental de la utilidad y la gestión desplaza la centralidad de los derechos, generando dinámicas de precarización y de estratificación jurídica. Esta clave interpretativa permite comprender los efectos de la reforma en el ámbito de los familiares de ciudadanos españoles, donde la acumulación de cargas procedimentales y exigencias materiales —como pruebas reforzadas, filtros económicos y controles consulares— traduce la lógica de control en desigualdad de trato y afectación de la vida familiar. En consecuencia, se impone una interpretación conforme con los principios pro persona y favor familiae, que garantice la aplicación preferente del régimen jurídico más favorable mientras no exista una derogación expresa que disponga lo contrario.

### 3.- Estado de la cuestión

Históricamente, el estatuto jurídico de los familiares extranjeros de ciudadanos españoles ha seguido un paralelismo con el régimen aplicable a los ciudadanos de la Unión Europea, caracterizado por la aplicación de un derecho más favorable. Sin embargo, como se ha expuesto en las líneas anteriores, las reformas introducidas por el nuevo reglamento han perpetuado las dudas acerca de la coexistencia de los distintos regímenes, planteando la cuestión de si nos encontramos ante sistemas normativos excluyentes o alternativos. La falta de claridad en el texto reglamentario suscita interrogantes sobre el alcance de la disposición derogatoria única y sus efectos respecto al régimen previsto en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c).

No obstante, los familiares de ciudadanos españoles que no han ejercido su derecho a la libre circulación —los denominados españoles estáticos o sedentarios— han sido, y continúan siendo, objeto de notables contradicciones y desigualdades. Esta situación ha derivado en la vulneración de derechos humanos y fundamentales, especialmente los reconocidos en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1950), relativo al respeto a la vida privada y familiar sin injerencias en su ejercicio, y en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2012). Asimismo,



resultan afectados los derechos consagrados por el legislador interno en el artículo 14 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978), en estrecha relación con los artículos 18, 19, 32 y 39 del mismo texto constitucional.

En este contexto, surge una cuestión relevante: ¿es la libertad de circulación un derecho susceptible de ser ejercido o no? Dado que se trata de un derecho, su ejercicio es voluntario; no obstante, incluso en los supuestos en los que no se haya ejercitado, los ciudadanos españoles siguen siendo ciudadanos de la Unión por ostentar la nacionalidad de un Estado miembro. Estas desigualdades pueden verse agravadas entre los propios ciudadanos españoles en función del país de procedencia de sus familiares. Así, si el familiar proviene de un tercer Estado sujeto al régimen de visados de la UE —según el Reglamento (CE) 810/2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados Schengen (Unión Europea, 2009), y el Reglamento (UE) 1806/2018, de 14 de noviembre de 2018 (Unión Europea, 2018)—, se ve sometido al procedimiento administrativo de solicitud de visado de residencia, a diferencia de lo que sucede cuando el familiar procede de terceros Estados exentos de dicho requisito.

El capítulo VII del título IV del nuevo reglamento continúa sin ofrecer claridad sobre los aspectos mencionados, lo que exige una reevaluación y análisis desde esta nueva perspectiva. Ello reabre el debate académico sobre el ejercicio de la libre circulación como derecho fundamental dentro del Derecho de la Unión Europea, un tema de indudable interés científico-jurídico y de especial relevancia para la política migratoria y los planes estratégicos nacionales. En este sentido, será una tarea esencial unificar criterios interpretativos que permitan despejar la incógnita sobre si nos encontramos ante una auténtica derogación tácita del régimen comunitario aplicable a los familiares de ciudadanos españoles, así como valorar su impacto en los derechos humanos y fundamentales vinculados a la vida privada y familiar.

#### 4.- Marco normativo

##### 4.1- Ámbito de la Unión Europea

Es preceptivo comenzar este análisis con los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2012a). El artículo 20.2, letra a), establece que los ciudadanos de la Unión son titulares de derechos, entre ellos el de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. De acuerdo con la interpretación reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), este derecho se opone a las medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por su estatuto.

Muestra de ello es la Sentencia del TJUE (Sala Primera) de 25 de abril de 2024, asuntos acumulados C-420/22 y C-528/22, sobre la interpretación del artículo 20 del TFUE. El Tribunal determinó que este precepto se opone a que las autoridades de un Estado miembro retiren o denieguen un permiso de residencia a un nacional de un tercer país, familiar de ciudadanos de la Unión —nacionales de ese mismo Estado que nunca han ejercido su libertad de

circulación—, sin haber examinado previamente si entre ellos existe una relación de dependencia tal que obligaría a los ciudadanos de la Unión a abandonar el territorio europeo. Este criterio se aplica, además, cuando el nacional del tercer país no pueda obtener la residencia por otra vía y las autoridades dispongan de información sobre la existencia de vínculos familiares. En la misma línea, la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, asunto Alfredo Rendón Marín (C-165/14), dictada contra España, interpretó los artículos 20 y 21 del TFUE y la Directiva 2004/38/CE.

En dicho caso, la legislación española —entonces el Real Decreto 2393/2004 y posteriormente el Real Decreto 557/2011 (Gobierno de España, 2011b)— denegaba la residencia a un progenitor extranjero por la existencia de antecedentes penales. El Tribunal sostuvo que el artículo 20 del TFUE se opone a una normativa nacional que imponga la denegación automática de la residencia al progenitor de hijos menores, ciudadanos de la Unión, cuando tal decisión obligue a los menores a abandonar el territorio europeo. Asimismo, la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, asunto Ruiz Zambrano (C-34/09), afirmó que el artículo 20 del TFUE se opone a toda medida nacional que prive a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de los derechos derivados de su estatuto de ciudadanía europea (aptos. 41–42).

Por su parte, el artículo 21.1 del TFUE establece que “todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. Este precepto ha sido interpretado por el TJUE en el sentido de que los requisitos para conceder un derecho de residencia a un nacional de un tercer Estado —miembro de la familia de un ciudadano de la Unión— no deben ser más estrictos en el Estado miembro de origen del ciudadano que los establecidos por la Directiva 2004/38/CE, salvo que se trate de medidas que priven del disfrute efectivo de los derechos inherentes a la ciudadanía de la Unión.

La Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 12 de marzo de 2014, asuntos acumulados C-456/12 y C-457/12 (O., B., S. y G.), precisó que cuando un ciudadano de la Unión ha consolidado una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado en otro Estado miembro, las disposiciones de la Directiva se aplican por analogía cuando ambos regresan al Estado de origen. En consecuencia, los requisitos para conceder el derecho de residencia al familiar no deben ser más restrictivos que los previstos por la Directiva para situaciones transfronterizas. De manera complementaria, la Sentencia del TJUE de 5 de mayo de 2011, asunto McCarthy (C-434/09), señaló que el artículo 21 del TFUE no resulta aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido su derecho de libre circulación, salvo cuando una medida nacional le prive de la esencia de los derechos que le confiere su estatuto.

La Directiva 2004/38/CE regula el derecho a la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión y sus familiares (Unión Europea, 2004). La jurisprudencia del TJUE ha desarrollado una interpretación amplia y garantista, destacando los asuntos *The Queen v. Vera*



Ann Saunders (C-175/78), Iorio (C-298/84) y Surinder Singh (C-370/90), en los que se estableció que un ciudadano de la Unión que regresa a su Estado de origen después de residir en otro Estado miembro puede invocar los derechos de libre circulación para su cónyuge no comunitario. Igualmente, en el asunto Lounes (C-165/16), de 2017, el TJUE determinó que un ciudadano de la Unión que adquiere la nacionalidad del Estado de acogida no pierde los derechos derivados de la Directiva en relación con sus familiares.

Finalmente, en el ámbito interno, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta) n.º 118/2022, de 2 de febrero (Recurso 5916/2020), examinó la solicitud de tarjeta de residencia permanente de un familiar de un ciudadano comunitario. El Tribunal remitió a su Sentencia de 24 de junio de 2019 (Recurso 1307/2018) y concluyó que, conforme a la disposición adicional segunda del Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) y a la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2000 (Gobierno de España, 2000), debe aplicarse el derecho más favorable: primero la normativa del real decreto, luego la legislación de extranjería y, solo de forma supletoria, la legislación general de procedimiento administrativo.

#### 4.2- Ámbito Interno

Partiendo de lo anterior, en el ordenamiento jurídico español continúa vigente el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), que mantiene plena concordancia con la Directiva 2004/38/CE (Parlamento Europeo y del Consejo, 2004) relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. No obstante, fue el Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a), el que introdujo el artículo 124.3 relativo al arraigo familiar, “extrayendo” a los familiares de ciudadanos españoles del ámbito del Real Decreto 240/2007 y, simultáneamente, “manteniéndolos” dentro de él, sin especificar si dicha modificación respondía o no al ejercicio efectivo del derecho de libre circulación por parte del ciudadano español dentro de la Unión.

La redacción del entonces artículo 124.3 sobre el arraigo familiar resultaba de notable amplitud y complejidad, además de presentar deficiencias de técnica jurídica. Como señaló el Dictamen del Consejo de Estado emitido en relación con el Real Decreto 629/2022 (Consejo de Estado, 2022a), su redacción es imperfecta desde el punto de vista de la técnica jurídica, lo que se tradujo en dificultades interpretativas y en una aplicación desigual del precepto por parte de las autoridades competentes. Ello generó, como se ha expuesto, diversas interpretaciones y resoluciones contradictorias que, en lugar de aportar seguridad jurídica, contribuyeron a incrementar la incertidumbre normativa en el régimen de extranjería.

### 5.- Residencia temporal de familiares de españoles

El nuevo reglamento modifica el mencionado artículo 124.3 con la nueva redacción recogida en el capítulo VII sobre la residencia temporal de familiares de personas con nacionalidad española, definiendo en su artículo 93 que:

se encontrará en situación de residencia temporal la persona extranjera que, obteniendo una autorización conforme a lo previsto en este capítulo, no posea la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, ni de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo ni de Suiza y tenga con una persona de nacionalidad española una relación familiar de las que se incluyen en este capítulo, independientemente del lugar y el momento en que se cree el vínculo, siempre que se mantenga y le acompañen, se unan o se reúnan con él en territorio nacional, salvo en el caso previsto en el artículo 94.1 h) del presente reglamento en cuyo caso podrán hacerlo en cualquier circunstancia.

### 5.1- Requisitos

Del artículo 93 pueden extraerse los requisitos que conforman su naturaleza jurídica:

1. No poseer la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), ni de otro Estado parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) —Noruega, Islandia y Liechtenstein—. Suiza, por su parte, es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), pero no forma parte del EEE, y no debe perderse de vista que el Real Decreto 1155/2024 también la incluye expresamente.

Dicho artículo descarta, por tanto, que aquellos nacionales de un Estado miembro o de los países mencionados que mantengan una relación familiar con una persona de nacionalidad española —de las previstas más adelante— puedan tramitar su residencia por esta vía. Presumiblemente, deberán gestionarla conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c). En consecuencia, a todos estos sujetos o personas legitimadas se les aplicaría la Directiva 2004/38/CE (Unión Europea, 2004) y, en el ordenamiento jurídico español, el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), salvo en el caso de que no se haya ejercido el derecho de libre circulación.

En este punto surge uno de los principales interrogantes: ¿qué sucede cuando el ciudadano español no ha ejercido el derecho de libre circulación? A nuestro juicio, la respuesta y solución deben pasar igualmente por la aplicación de la Directiva 2004/38 (Unión Europea, 2004) y del Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), atendiendo a la interpretación desarrollada previamente de los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Europea, 2012a).

2.- Relación familiar con una persona de nacionalidad española.

3.- La no necesidad de acreditar el lugar en que se cree el vínculo. La no necesidad de acreditar el lugar en que se cree el vínculo. Este aspecto nos remite al mismo análisis relativo a la determinación del ejercicio o no del derecho de libre circulación por parte del ciudadano español. Tal circunstancia da lugar a tres supuestos diferenciados: a) Si la relación se inició fuera de España pero dentro del espacio de la Unión Europea (UE) y el ciudadano español regresa posteriormente a España, deberá aplicarse el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión



Europea previamente citada y con la interpretación de los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; b) Si el lugar de inicio de la relación es en España, podrán aplicarse tanto el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) como el nuevo reglamento, considerando que el primero no ha sido derogado y que, conforme al principio de especialidad normativa, prevalece la norma especial. c) Si el lugar de inicio de la relación es fuera de España y de la Unión Europea, es decir, en un tercer Estado, será de aplicación el nuevo reglamento.

4.- Independencia del momento en que se crea el vínculo. Este requisito se analiza positivamente, atendiendo a que el interesado no tendrá que acreditar el inicio del vínculo y es significativo para aquellos supuestos en que la relación proviene de fuera de España y de la Unión Europea; es decir, de un tercer estado donde es de aplicación el nuevo reglamento y, dependiendo del tercer estado, dicho familiar deberá solicitar o no visado. En el supuesto de que se necesite visado, el Consulado Español correspondiente no debe solicitar o requerir, como suele darse en la práctica, la acreditación del inicio de la relación, viajes previos antes del matrimonio, etc.

5.- Que siempre se mantenga y le acompañen, se unan o se reúnan con él en territorio nacional. Este requisito nos remite al mismo análisis de los puntos número 1, 3 y 4, agregando que los verbos mantener, acompañar, unir y reunir en el contexto utilizado se convierten en conceptos jurídicos indeterminados, que verán conformada su configuración a partir de la individualización de los casos. Además, de este requisito se interpreta que el ciudadano español y su familiar tienen la carga de la prueba de acreditar el mantenimiento de la relación y su acompañamiento, cuando se unan o se reúnan con él en territorio español, al momento de la solicitud.

6.- El precepto recoge una excepción prevista en el artículo 94.1, letra h), referida a los hijos e hijas cuyo padre o madre sean o hubieran sido españoles de origen. Esto implica que el artículo 93 exime a dichos familiares —hijos e hijas— de acreditar el mantenimiento, acompañamiento, unión o reunión con la persona de nacionalidad española. Sin embargo, la redacción de esta excepción vuelve a poner de manifiesto un problema ya conocido: el relativo a la condición de los hijos e hijas de origen en relación con las opciones reconocidas por la Ley 52/2007 conocida como Ley de Memoria Histórica (Gobierno de España, 2007a), y la Ley 20/2022 de Memoria Democrática (Gobierno de España, 2022b). Ambas normas, en sus respectivos ámbitos, han generado interpretaciones dispares sobre los supuestos de recuperación o adquisición de la nacionalidad española, lo que repercute directamente en la aplicación práctica de esta excepción contenida en el nuevo reglamento.

7.- A este análisis de la naturaleza jurídica o requisitos del artículo 93 del nuevo reglamento hay que agregar otro requisito más previsto en el artículo 94.1, sobre el ámbito de aplicación, al señalar que, para poder solicitar una autorización de residencia temporal de familiar de una persona de nacionalidad española, se tendrá que acreditar que convivan; es decir, la autoridad

administrativa reglamentaria finalmente acota la unión o la reunión con la convivencia en el territorio nacional al momento de la solicitud. Por tanto, con esto último se ratifica la carga de la prueba que acredite el mantenimiento de la relación y su acompañamiento, cuando se unan o se reúnan con él en territorio español al momento de la solicitud con el plus añadido de aquellos supuestos en que el nacional del tercer estado que requiera visado deberá pasar el tortuoso trámite de la solicitud visado ante la autoridad consular española.

## 5.2- Ámbito de aplicación

Respecto al ámbito de aplicación del artículo 94 del nuevo reglamento, se han de señalar los siguientes aspectos:

1.- El apartado a) del artículo 94 del nuevo reglamento establece que el cónyuge debe ser mayor de edad, es decir, tener al menos dieciocho años. Este requisito no figura ni en la Directiva 2004/38 (Unión Europea, 2004), ni en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c). Sin embargo, el Ejecutivo español introduce esta limitación, presumiblemente amparada en la necesidad de vigilar los matrimonios de conveniencia.

En primer lugar, debe advertirse que la edad para consentir el matrimonio se rige por la ley nacional de los contrayentes, lo que implica que no puede imponerse una restricción uniforme sin atender a los ordenamientos personales respectivos. En segundo lugar, el precepto pasa por alto que el control de los requisitos matrimoniales corresponde a las autoridades competentes, como el juez encargado del Registro Civil o el notario, quienes son los responsables de comprobar la capacidad, legitimación y demás requisitos del contrato matrimonial. Esta omisión ignora asimismo la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), que ha reconocido la validez de los matrimonios celebrados en el extranjero siempre que cumplan con los requisitos del orden público del lugar de celebración y no vulneren el orden público español.

El Código Civil (Gobierno de España, 1889) refuerza esta interpretación en su artículo 49 al establecer que “cualquier español podrá contraer matrimonio dentro o fuera de España... y que también podrá contraer matrimonio fuera de España con arreglo a la forma establecida por la ley del lugar de celebración”, de manera que el matrimonio celebrado en el extranjero conforme a la *lex loci* se considera válido. A su vez, el artículo 61 dispone que

el matrimonio produce efectos civiles desde su celebración. Para el pleno reconocimiento de los mismos será necesaria su inscripción en el Registro Civil. El matrimonio no inscrito no perjudicará los derechos adquiridos de buena fe por terceras personas.

De ello se deduce que los efectos civiles y económicos del matrimonio se producen desde su celebración, y que la inscripción registral no tiene carácter constitutivo, sino meramente probatorio, conforme a lo dispuesto en la Ley del Registro Civil (Gobierno de España, 2011a) y su reglamento (Gobierno de España, 1958).



Por tanto, la ausencia de inscripción no invalida el matrimonio, pudiendo acreditarse su existencia por otros medios, como autoriza el artículo 2 de la Ley del Registro Civil (Gobierno de España, 2011a). En este contexto, la certificación emitida por el país de celebración es válida siempre que no presente tacha o irregularidad y cumpla las condiciones de autenticidad documental. En relación con ello, la Recomendación n.º 9 (Comisión Internacional del Estado Civil, 2005), relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil, identifica los indicios que pueden revelar el carácter defectuoso o fraudulento de un documento registral.

El Informe COM (Comisión Europea, 2009) aclara que un matrimonio solo puede considerarse de conveniencia a efectos de la Directiva 2004/38/ (Unión Europea, 2004) cuando se ha contraído “con el único objeto de disfrutar del derecho de libre circulación y residencia conforme a la Directiva que no se tendría de otro modo” (p. 16). Esta doctrina ha sido recogida también por la jurisdicción contencioso-administrativa. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) n.º 743/2021, de 10 de diciembre (PO 455/2021), sintetiza la doctrina jurisprudencial sobre los matrimonios celebrados en el extranjero, su inscripción y las denegaciones de visado.

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta) n.º 474/2022, de 25 de abril (Recurso 3135/2021), resolvió un caso de denegación de visado por solicitar exequátur para una autorización de residencia por reagrupación familiar en segundas nupcias. El Tribunal concluyó que la Administración no puede denegar la reagrupación del familiar extranjero casado en segundas o posteriores nupcias únicamente por no haber acreditado los documentos públicos extranjeros exigidos, siempre que los mismos sean susceptibles de reconocimiento a través del procedimiento judicial de exequátur previsto en el artículo 17.1.a) de la Ley Orgánica 4/2000 (Gobierno de España, 2000).

En cuarto lugar, el nuevo reglamento omite lo dispuesto en el propio ordenamiento jurídico interno, concretamente en la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (Gobierno de España, 2015a), que permite, a partir de los dieciséis años, la emancipación o el beneficio de la mayoría de edad, de conformidad con lo establecido en sus artículos 53 y 54. En consecuencia, la fijación de una edad mínima de dieciocho años para el cónyuge en el artículo 94.a) del nuevo reglamento (Gobierno de España, 2024) introduce una limitación de orden público contraria a derecho, por cuanto vulnera el principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978), en relación con los artículos 18, 32 y 39 del mismo texto constitucional.

De este modo, no podría establecerse una edad superior a la prevista en una norma con rango legal, máxime cuando dicha limitación emana de un reglamento, jerárquicamente inferior a la ley. A ello se añade que la ley personal del sujeto extranjero puede coincidir o incluso admitir una edad mínima equiparable a la reconocida en la Ley de Jurisdicción Voluntaria (Gobierno de España, 2015). En definitiva, la edad fijada en el nuevo reglamento no solo podría ser

contraria a derecho, sino que además debe tenerse en cuenta que el regulador administrativo es plenamente consciente de la relevancia de la ley personal del sujeto extranjero respecto de la mayoría de edad. Así se desprende del párrafo segundo del propio apartado a), que dispone expresamente: “En ningún caso podrá acceder a esta autorización más de un cónyuge, independientemente de que la ley personal de la persona extranjera admita esta modalidad matrimonial”.

2.- Respecto al párrafo tercero, apartado a del artículo 94 del nuevo reglamento, se incorpora una exigencia al nacional español que no se exige ni en la Directiva 2004/38 (Unión Europea, 2004) ni en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c): sólo podrá acceder a la autorización cuando haya contraído segundas o posteriores nupcias, si acredita la disolución de sus anteriores matrimonios tras el procedimiento judicial que fije la situación del cónyuge previo y sus familiares con relación a la vivienda común, las eventuales pensiones al cónyuge y a los hijos menores o mayores dependientes. Esto implica que el solicitante deberá aportar copia testimoniada, adverada y foliada de la sentencia de divorcio, y, en los casos de divorcio de mutuo acuerdo, el convenio regulador homologado en la resolución judicial correspondiente. Tal exigencia supone una diferencia de trato que puede considerarse discriminatoria en relación con el principio de igualdad ante la ley recogido en el artículo 14 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978).

Por otro lado, el artículo 96.a) 2.<sup>º</sup> del mismo reglamento establece que, en los casos de solicitud a favor del cónyuge o pareja, basta con aportar una declaración responsable en la que se haga constar que no reside en España otro cónyuge o pareja del solicitante. Esta disparidad genera un sinsentido jurídico y una evidente desproporción, pues la exigencia de acreditación formal en los supuestos de segundas nupcias resulta mucho más gravosa que la mera declaración responsable prevista en el artículo 96.a) 2.<sup>º</sup>, pese a que ambos regulan situaciones de naturaleza análoga.

3.- Los apartados b) y c) del artículo 94 deben analizarse conjuntamente, ya que ambos introducen nuevos requisitos discriminatorios para el ciudadano español y sus familiares, no contemplados ni en la Directiva ni en el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c). En el apartado b), relativo a las parejas de hecho, se aprecian limitaciones en dos ámbitos: el territorial y el probatorio.

En el primer ámbito, el reglamento exige acreditar la inscripción de la pareja de hecho en un registro público creado a tal efecto en un Estado miembro de la Unión Europea, un Estado parte del Espacio Económico Europeo (EEE) o en Suiza, siempre que la relación no se haya constituido en fraude de ley y la inscripción no haya sido cancelada, lo cual debe acreditarse suficientemente. La problemática surge en relación con las parejas formadas por ciudadanos o ciudadanas españolas y personas extranjeras no casadas, que mantienen una relación de afectividad análoga a la conyugal pero que no pueden inscribirse como pareja de hecho porque en el país de origen del extranjero no existe tal figura jurídica.



En consecuencia, surge la pregunta: ¿qué ocurre con aquellas parejas en cuyos países de origen no existen registros de parejas de hecho? De acuerdo con la redacción actual, estos ciudadanos españoles verían restringidos sus derechos reconocidos en los artículos 18 y 39 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978), dado que el reconocimiento de las parejas de hecho queda supeditado a la existencia de un registro público en un Estado miembro, parte del Espacio Económico Europeo o Suiza. A partir de este punto se derivan, además, dos interrogantes: ¿qué sucedería si el registro público de la pareja de hecho se encuentra en un tercer Estado, distinto de los mencionados? ¿qué ocurre con aquellas parejas que no desean constituirse formalmente como pareja de hecho, ni en un Estado miembro ni en un tercer Estado? Esta última cuestión enlaza con el apartado c), que se comenta más adelante, y evidencia que la autoridad reglamentaria ha ignorado las nuevas formas de familia que caracterizan a la sociedad contemporánea.

El segundo ámbito de limitación del apartado b) se centra en la prueba de la inexistencia de fraude de ley. Este requisito impone una carga probatoria en sentido negativo —una prueba diabólica—, ya que se exige demostrar que la relación no fue celebrada con fines fraudulentos. Resulta evidente que ningún interesado declarará de inicio que su relación se celebró en fraude de ley, por lo que tal acreditación suele ser inviable en el momento de la solicitud y solo podría apreciarse a posteriori, si la administración detecta indicios de irregularidad. La dificultad se agrava cuando la pareja está registrada en un tercer Estado o cuando el ciudadano español y su pareja extranjera mantienen una relación afectiva análoga a la conyugal sin registro formal, pues la prueba de su existencia y legitimidad se torna más compleja.

En síntesis, la redacción del apartado b) del artículo 94.1 solo reconoce las parejas de hecho inscritas o registradas, lo que supone una vulneración de la Directiva 2004/38 (Unión Europea, 2004) y del Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c), así como de los artículos 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales (Unión Europea, 2012), 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1950) y 14, 18 y 39 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978).

Por su parte, el artículo 94.1. letra c regula las relaciones de pareja estable entre una persona española y una extranjera no casada mayor de dieciocho años, que mantenga una relación estable debidamente probada con el nacional español. El precepto define como “pareja estable debidamente probada” aquella que acredite suficientemente una relación de convivencia análoga a la conyugal, dentro o fuera de España, durante al menos doce meses continuados. No obstante, se exceptúa este requisito de convivencia cuando la pareja tenga descendencia común, siempre que se mantenga el vínculo.

El artículo 96.b) 5.<sup>a</sup> complementa esta previsión al detallar los requisitos específicos para la autorización, exigiendo: “En el supuesto de pareja estable, documentación que justifique la existencia de una relación estable con la pareja de nacionalidad española, el tiempo de

convivencia y, en su caso, certificado de nacimiento de los descendientes comunes". De esta manera, el artículo 94.1. letra c impone tres requisitos fundamentales:

- Probar debidamente la relación de convivencia.
- Acreditar una convivencia mínima de doce meses continuados.
- Excepcionar dicho periodo si existen hijos comunes, siempre que el vínculo se mantenga.

Esto significa que un ciudadano o ciudadana española que no haya ejercido su derecho de libre circulación dentro de la Unión Europea y cuya pareja se encuentre en territorio español deberá cumplir rigurosamente con estos requisitos. La situación se complica aún más si la pareja procede de un tercer Estado, y especialmente si dicho país requiere visado para el ingreso, pues los requisitos deberán acreditarse ante la oficina consular correspondiente.

En definitiva, la redacción del artículo 93 del nuevo reglamento solo aparenta facilitar la unión de las parejas, con independencia del lugar o momento de creación del vínculo, pero resulta contradictoria con las exigencias posteriores impuestas por los artículos 94 y 96, que restringen de facto el derecho de reagrupación y residencia de las parejas de nacionales españoles.

4.- El párrafo in fine del artículo 94.1.c) merece una mención aparte. El inciso final señala literalmente "Las situaciones de matrimonio, pareja registrada y pareja estable se considerarán, en todo caso, incompatibles entre sí", donde nuevamente el redactor reglamentario sobrepasa sus límites y su discrecionalidad, ya que el matrimonio y la pareja de hecho en modo alguno son incompatibles entre sí, atendiendo a la naturaleza jurídica de cada una de ellas. De hecho, es obvio que una pareja estable no llega a constituir un matrimonio de acuerdo con los requisitos exigidos en nuestro Código Civil (Gobierno de España, 1889). Tampoco son equiparables sus requisitos a pesar de que los efectos que despliegan hayan sido reconocidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y por el Tribunal Supremo español.

5.- El artículo 94.1.d) regula la autorización de residencia temporal de familiar de una persona de nacionalidad española y la de sus hijos o los de su cónyuge, pareja registrada o pareja estable, delimitando que será siempre y cuando: i) el cónyuge, pareja registrada o pareja estable también resida o vaya a residir en España, ii) siempre que convivan o pretendan convivir con ellos, iii) y estos hijos no estén casados o hayan constituido su propia unidad familiar (en estos supuestos remite a la letra i que se verá más adelante). En este caso se ha aumentado la edad de los hijos de 21 a 26 años o mayores de dicha edad, siempre que estén a su cargo. Esta novedad se valora positivamente porque ciertamente puede superar la edad de 26 años atendiendo a que se puedan encontrar estudiando carreras universitarias o por cualquier otra circunstancia. Otra novedad es la inclusión de personas que presentan alguna discapacidad para la que precisen apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica.

6.- La letra d), párrafo segundo del artículo 94, regula los supuestos de hijos adoptivos, estableciendo que deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúna



los elementos necesarios para producir efectos en España conforme a la normativa nacional e internacional aplicable. En este sentido, la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional (Gobierno de España, 2007b), en su artículo 27, dispone el control de la validez de la adopción constituida por autoridad extranjera, precisando que la adopción extranjera solo producirá efectos en España cuando se haya verificado que la resolución cumple con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico español. Por tanto, cabe inferir que, en el momento de tramitar la correspondiente solicitud administrativa, la adopción ya ha sido sometida al control judicial pertinente.

Circunstancias similares concurren en las adopciones constituidas a nivel nacional, reguladas en los artículos 175 y siguientes del Código Civil (Gobierno de España, 1889). El artículo 176 establece expresamente que “la adopción se constituirá por resolución judicial”, lo que implica que toda adopción en España pasa necesariamente por un control jurisdiccional previo. Por ello, no se comprende el alcance ni la necesidad de la exigencia prevista en el artículo 94.d) del nuevo reglamento, cuando dispone que deberá acreditarse que la resolución por la que se acordó la adopción reúne los elementos necesarios para producir efectos en España conforme a la normativa nacional e internacional. Tal previsión podría interpretarse como una duplicación innecesaria de controles, o incluso como una falta de coordinación normativa, dado que tanto la legislación interna como la internacional ya contemplan mecanismos suficientes para garantizar la validez y eficacia de las adopciones, tanto nacionales como extranjeras.

7.- Merece también mención el artículo 94.1.d) último párrafo relativo a los hijos del cónyuge, o de la pareja registrada o estable, menores de dieciocho años, que podrán acceder a la autorización de residencia siempre que el progenitor extranjero ejerza la patria potestad o la custodia con carácter exclusivo o, en su defecto, siempre que el otro titular del derecho de custodia haya dado su consentimiento ante una autoridad o fedatario público. Esta regulación preserva los derechos de los menores y su protección, evitando los secuestros internacionales.

8.- El artículo 94.1.e) regula las autorizaciones de residencia para los ascendientes directos de primer grado en línea directa y los de su cónyuge, pareja registrada o pareja estable. Entre los requisitos exigidos, se establece que no haya recaído acuerdo o declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio, o que no se haya cancelado la inscripción registral de la pareja, además de exigir que los ascendientes acrediten vivir a cargo del ciudadano español y carecer de apoyo familiar en su país de origen.

Este precepto guarda una estrecha relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el concepto jurídico indeterminado de “estar a cargo”. En la Sentencia del TJUE, Gran Sala, de 19 de octubre de 2004 (asunto C-200/02), el Tribunal interpretó dicho concepto señalando que “tal condición resulta de una situación de hecho que se caracteriza porque el titular del derecho de residencia garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia” (ap. 43). Posteriormente, la Sentencia del TJUE, Gran Sala, de 9 de enero de 2007 (asunto C-1/05) precisó que el concepto “a cargo” se configura como una

situación de hecho en la que el ciudadano comunitario que ejerció su derecho de libre circulación —o su cónyuge— garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del familiar.

Asimismo, la Sentencia del TJUE, Gran Sala, de 5 de septiembre de 2012 (asunto C-83/11) y la Sentencia del TJUE, Sala Cuarta, de 16 de enero de 2014 (asunto C-423/12) reafirmaron esta interpretación, destacando que el concepto “estar a cargo” no implica la existencia de un derecho de alimentos, ni requiere determinar las razones del mantenimiento ni valorar si el interesado puede cubrir sus necesidades mediante una actividad laboral. En consecuencia, debe adoptarse una interpretación extensiva, de modo que el Estado miembro valore si, en atención a las circunstancias económicas y sociales del caso, el familiar no está en condiciones de subvenir a sus necesidades básicas, exigiéndose que el apoyo material se produzca en el país de origen o de residencia del ascendiente. La acreditación del estado de dependencia económica puede realizarse por cualquier medio de prueba válido en derecho, como: envío periódico de dinero o cobertura de gastos del ascendiente en el país de origen, pago de facturas médicas o gastos de vivienda y suministros, residencia en un inmueble propiedad del familiar del que dependen, acreditación de la inexistencia de pensión o de ayudas sociales suficientes para cubrir las necesidades básicas, carencia de bienes o de otros familiares directos en el país de origen que puedan asumir la carga, o certificaciones médicas o informes de servicios sociales que acrediten la necesidad de cuidado y atención permanente.

Estos criterios se aplican también a los hijos mayores de 21 años a cargo, quienes pueden demostrar la dependencia mediante la acreditación de estudios reglados, carencia de empleo o imposibilidad de trabajar (certificado del Servicio Público de Empleo Estatal o del Instituto Nacional de Empleo), así como la convivencia con el ciudadano español. En relación con las situaciones de dependencia derivadas de enfermedad o discapacidad, la jurisprudencia del TJUE ha desarrollado un análisis relevante. Así, la Sentencia del TJUE, Sala Primera, de 30 de septiembre de 2020 (asunto C-233/19, B c. Bélgica) aborda los supuestos de retorno y concesión de ayuda social (aps. 46–50). Igualmente, la Sentencia del TJUE, Sala Primera, de 11 de junio de 2020 (asunto C-402/19, LM c. Bélgica) trata sobre la residencia de un progenitor de un hijo mayor de edad que padece una enfermedad grave (aps. 34–36, 38, 40–41, 55), concluyendo que la protección de la unidad familiar y la atención a las necesidades esenciales deben primar sobre una interpretación restrictiva de los requisitos económicos.

En el ámbito nacional, el Tribunal Supremo español ha mantenido una línea jurisprudencial coherente sobre el concepto de familiar a cargo. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 27 de abril de 2012 (Recurso 6769/2010), la Sentencia de 23 de febrero de 2016 (Recurso 2422/2005), las Sentencias de 10 y 11 de octubre de 2016 (Recursos 355/2016 y 1177/2016) y la Sentencia de 8 de mayo de 2017 (Recurso 1712/2016) contemplan de forma reiterada este concepto. Esta última, en particular, referida a un hijo mayor de 21 años, destaca que el mero compromiso del ciudadano comunitario o de su cónyuge de asumir a su cargo a los miembros de su familia no demuestra por sí mismo la existencia de una situación real de dependencia económica. En consecuencia, la Sala considera que el estado de dependencia debe



estar debidamente acreditado mediante pruebas objetivas que reflejen la imposibilidad del familiar de cubrir sus necesidades básicas.

En suma, el artículo 94.1.e) del nuevo reglamento reitera una obligación de acreditación del estado de dependencia económica que, si bien encuentra respaldo en la doctrina jurisprudencial europea y nacional, plantea la necesidad de una interpretación flexible y pro persona, que atienda a la protección de la vida familiar y a las circunstancias reales de los ascendientes y descendientes de ciudadanos españoles, en coherencia con los principios de proporcionalidad y unidad familiar reconocidos en el derecho europeo y constitucional. No obstante, se ha de señalar, como se verá más adelante, que el nuevo reglamento define en el artículo 196 el concepto de persona extranjera a cargo.

9.- El artículo 94.1.f) viene a recoger el antiguo precepto 124.3 del Real Decreto 629/2022 (Gobierno de España, 2022a) referido a padre, madre, tutor o tutora de un menor de nacionalidad española, siempre que el solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté al corriente de sus obligaciones respecto al mismo, agregando que dicha relación deberá haber sido constituida conforme al ordenamiento jurídico español.

10.- El artículo 94.1.g) introduce una nueva autorización de residencia destinada a los familiares que asisten a personas que requieren cuidados, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Gobierno de España, 2006). Esta previsión reconoce el papel del entorno familiar en la prestación de apoyos personales y asistenciales a las personas en situación de dependencia. No obstante, la autorización se encuentra limitada a un único familiar hasta el segundo grado, lo que restringe de manera significativa el ámbito subjetivo de aplicación del precepto. Esta limitación podría generar situaciones de desigualdad entre los miembros de una misma unidad familiar, especialmente en aquellos casos en los que la persona dependiente precise de cuidados prolongados o continuos que, por su naturaleza, demanden la participación conjunta de varios familiares.

11.- El artículo 94.1.h) regula lo relativo a “los hijos y las hijas cuyo padre o madre sean o hubieran sido españoles de origen”, en este supuesto, como ya se mencionó en el artículo 93, se exime al familiar (hijos-hijas) de probar el mantenimiento, acompañamiento, unión o reunión. La redacción de esta excepción nos lleva nuevamente al viejo problema de los hijos e hijas de origen en relación con las opciones dadas por la Ley 52/2007 por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura o también conocida por Ley de la Memoria Histórica (Gobierno de España, 2007a), así como en la Ley 20/2022 de Memoria Democrática (Gobierno de España, 2022b).

12.- El artículo 94.1.i) regula a la familia extensa, utilizando una fórmula muy amplia al señalar que: “Otros miembros de su familia no incluidos en los apartados anteriores, y acrediten, de forma fehaciente, en el momento de la solicitud, que se encuentran a su cargo”, excluyendo los

motivos graves de salud. Sin embargo, este inciso i) debe aplicarse en estrecha relación con el artículo 96 b) punto 4º, donde expone que en estos supuestos se deberá acreditar la dependencia, la convivencia, el grado de parentesco y, en su caso, la existencia de motivos graves de salud o discapacidad.

13.- Por último, el artículo 94.4 introduce otra novedad referida a que, cuando el familiar sea menor de dieciocho años y no exista vínculo de filiación, habrá de acreditarse la existencia de medidas de protección por desamparo en España o en el extranjero, siempre que no sean contrarias al orden público español. Este apartado, aunque está dirigido a proteger al menor, dificulta el trámite del ciudadano español en comparación con el resto de los ciudadanos de la Unión Europea y la Directiva 2004/38 (Unión Europea, 2004) y el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c). En este contexto, deben considerarse dos aspectos fundamentales:

- i) Cuando las medidas de protección por desamparo se adopten en España, deberá atenderse a la normativa nacional vigente, especialmente a la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor (Gobierno de España, 1996); a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (Gobierno de España, 2015b); y a la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (Gobierno de España, 2021a), además de las regulaciones autonómicas correspondientes en materia de protección de menores.
- ii) En el caso de que las medidas sean adoptadas en el extranjero, deberán igualmente acreditarse, traducirse y legalizarse, además de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico español, siempre que no vulneren el orden público nacional.

Este artículo guarda una estrecha relación con los requisitos exigidos en el artículo 96 b) en cuanto a la documentación que ha de presentar el familiar extranjero, destacándose la documentación acreditativa de la existencia del vínculo familiar con el familiar de nacionalidad española. A su vez, se ha de acreditar toda la documentación que demuestre encontrarse a cargo del familiar de nacionalidad española, según el mismo artículo en su punto 4º.

### 5.3 – Procedimiento de autorización

El procedimiento previsto en el artículo 97 ha de analizarse juntamente con el artículo 94 y con el 96. El artículo 97 distingue diferentes tipos de procedimientos para las solicitudes de estos tipos de autorizaciones. El apartado 3 señala que en el caso previsto en la letra b) del apartado primero, refiriéndose a la persona extranjera, familiar del ciudadano español u otro familiar del primero que se encuentren en el extranjero y tengan previsto trasladarse o establecerse de manera real en España deberán presentar la solicitud de visado ante la oficina consular española competente que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 41.3. Dicho artículo señala que la solicitud de visado deberá presentarse ante la oficina consular junto con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 96 y 38, salvo el previsto en el 38.h (no pago de tasas), así como con la documentación original que



acredite los vínculos familiares o de parentesco o la existencia de la unión de hecho y, en su caso, la edad y la dependencia legal.

A su vez, es relevante la relación prevista con el artículo 196 que define el concepto de persona extranjera a cargo, por lo cual también deberán ser presentados cumpliendo estos requisitos, tanto para solicitudes en el territorio nacional como para aquellas que se pidan en las sedes consulares. De este art. 196 se ha de tener muy presente el análisis individualizado y motivado que ha de realizar la administración, fijando que en el año previo de acreditación de la dependencia, se haya estado a cargo de los gastos que representen como mínimo, por cada uno de ellos, el 51 % del producto interior bruto per cápita, en cómputo anual, del país de procedencia según los datos publicados por el Banco Mundial, así como que el ciudadano español debe disponer de un estado financiero y de una autonomía de medios económicos compatible con esa situación. El artículo 196.3 d) define los ingresos o el patrimonio que ha de tener el ciudadano español.

En relación con las solicitudes de visado, se ha de tener presente lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/1806 (Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, 2018) por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sujetos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de países exentos de esa obligación, así como su aplicación en España, que condiciona los procedimientos consulares de entrada y residencia.

## 6.- Conclusiones

El nuevo reglamento introduce modificaciones sustanciales en el régimen de residencia de los familiares de ciudadanos españoles. Si bien incorpora medidas que, en determinados casos, pueden facilitar la residencia, también genera una notable incertidumbre jurídica en relación con la aplicación del régimen de ciudadanos de la Unión Europea. La falta de claridad en la disposición derogatoria única del nuevo reglamento de extranjería, junto con las restricciones adicionales previstas en ciertos supuestos, podría derivar en vulneraciones del principio de igualdad.

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, el régimen de autorización de residencia para familiares de ciudadanos españoles presenta elementos discriminatorios tanto respecto del derecho a la igualdad como del trato diferenciado en los requisitos exigidos, especialmente al compararlo con la regulación derivada del Derecho de la Unión Europea. Estas diferencias atentan contra la dignidad humana, generando una categoría de “españoles de segunda”, particularmente en los casos en que no se ha ejercido el derecho de libre circulación dentro de la Unión Europea. Ello se agrava cuando el familiar procede de un tercer Estado sometido a la obligación de visado o cuando se imponen requisitos adicionales, como la edad mínima del cónyuge (mayor de 18 años) —contraria a la Ley de Jurisdicción Voluntaria— o las exigencias reforzadas en caso de matrimonio previo.

En esta misma línea crítica, Corella, Moreno y Calabuig (2025) analizan las políticas de regularización y protección internacional en España, destacando la tendencia restrictiva y fragmentaria del ordenamiento jurídico en materia migratoria, que dificulta la plena garantía de los derechos humanos de las personas extranjeras. Estos autores advierten cómo la normativa española, lejos de favorecer los procesos de integración y protección, consolida un horizonte normativo restrictivo, donde la discrecionalidad administrativa y la inseguridad jurídica actúan como obstáculos estructurales. Este planteamiento resulta plenamente coincidente con el presente estudio, en la medida en que el nuevo reglamento de extranjería reproduce esa misma lógica restrictiva al imponer requisitos más rigurosos y diferenciadores a los familiares de ciudadanos españoles, lo que conlleva una limitación efectiva del derecho a la vida privada y familiar, protegido por el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1950) y el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2012), además de vulnerar el principio de igualdad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española (Constitución Española, 1978).

En conclusión, el Real Decreto 1155/2024 (Gobierno de España, 2024) consolida un escenario de inseguridad jurídica para los familiares de ciudadanos españoles al no clarificar su relación con el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c). Este vacío normativo mantiene vías paralelas y criterios dispares en la práctica administrativa, generando una desigualdad de trato tanto frente a las familias de ciudadanos de la Unión Europea como entre los propios españoles, según hayan ejercido o no el derecho de libre circulación.

El reglamento introduce exigencias discutibles y desproporcionadas, como la fijación de la edad mínima del cónyuge en 18 años, las cargas reforzadas en segundas nupcias, la limitación del reconocimiento de parejas de hecho a registros de Estados de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo o de Suiza —imponiendo una “prueba diabólica” de no fraude—, el endurecimiento de la definición de pareja estable (requiriendo 12 meses de convivencia) y la elevación del umbral económico para acreditar la situación de “a cargo” (51 % del PIB per cápita del país de origen). A ello se añaden nuevas cargas consulares en materia de visados y documentación, que en conjunto dificultan el acceso a la residencia y comprometen el ejercicio legítimo de la vida familiar.

Ante este panorama, resulta necesario aplicar preferentemente el Real Decreto 240/2007 (Gobierno de España, 2007c) cuando resulte más favorable (*lex specialis*), mientras no exista derogación expresa; interpretar los requisitos controvertidos de manera *pro persona*, sustituyendo las cargas excesivas por declaraciones responsables y pruebas proporcionales; flexibilizar el reconocimiento de las parejas, admitiendo medios probatorios alternativos y valorando la convivencia, la descendencia y el proyecto familiar; y revisar el estándar de “a cargo”, admitiendo pruebas complementarias y una motivación administrativa individualizada y razonada. Todo ello debería complementarse con la emisión de instrucciones administrativas uniformes que armonicen los criterios interpretativos de oficinas y consulados, reforzando así la seguridad jurídica y la igualdad de trato.



## BIBLIOGRAFÍA

Bolaños, D. M. P. (2025). Entre el derecho y la utilidad: El nuevo reglamento de extranjería de España como dispositivo biopolítico. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 27(59), 553–572.

Código Civil. (1889). Gobierno de España. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Boletín Oficial del Estado, nº 206, 25 de julio de 1889. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763>

Comisión Europea. (2009). Informe COM(2009) 313 final sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE. Bruselas.

Comisión Internacional del Estado Civil. (2005). Recomendación n.º 9 relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil. Estrasburgo.

Consejo de Estado. (2022). Dictamen n.º 627/2022, de 14 de julio, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Consejo de Europa. (1950). Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos). Roma, 4 de noviembre de 1950. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>

Constitución Española. (1978). Gobierno de España. Boletín Oficial del Estado, nº 311, 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Corella, Á. S., Moreno, I. H., & Calabuig, A. T. (2025). La regularización de las personas solicitantes de protección internacional: alternativas ante un horizonte sombrío. *Migraciones Internacionales*, 16.

Díez-Picazo, L. (1990). Sistema de Derecho Civil (Vol. I). Tecnos.

Díez-Picazo, L. M. (1990). La derogación de las leyes. Civitas.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. (2004). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 158, 30 de abril de 2004.

Elvira Perales, A. (2017). Libertad de circulación de personas en la Unión Europea (Colección Estudios Constitucionales). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Finotelli, C., & Rinken, S. (2025). La realidad migratoria española y su gestión: hechos y percepciones (Documento de trabajo FEDEA, eee 2025-05). FEDEA.

Gobierno de España. (1996). Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Boletín Oficial del Estado, nº 15, 17 de enero de 1996. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1996/01/15/1>

Gobierno de España. (2000). Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Boletín Oficial del Estado, nº 10, 12 de enero de 2000. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4>

Gobierno de España. (2004). Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Boletín Oficial del Estado, nº 6, 7 de enero de 2005.

Gobierno de España. (2006). Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Boletín Oficial del Estado, nº 299, 15 de diciembre de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39>

Gobierno de España. (2007a). Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Boletín Oficial del Estado, nº 310, 27 de diciembre de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/26/52>

Gobierno de España. (2007b). Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional. Boletín Oficial del Estado, nº 312, 29 de diciembre de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/28/54>

Gobierno de España. (2007c). Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo. Boletín Oficial del Estado, nº 51, 28 de febrero de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/02/16/240>

Gobierno de España. (2011a). Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Boletín Oficial del Estado, nº 175, 22 de julio de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/07/21/20>

Gobierno de España. (2011b). Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Boletín Oficial del Estado, nº 103, 30 de abril de 2011. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557>

Gobierno de España. (2015a). Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. Boletín Oficial del Estado, nº 158, 3 de julio de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/02/15>

Gobierno de España. (2015b). Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado, nº 180, 29 de julio de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/28/26>

Gobierno de España. (2021a). Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Boletín Oficial del Estado, nº 134, 5 de junio de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2021/06/04/8>



Gobierno de España. (2021b). Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral. Boletín Oficial del Estado, nº 313, 30 de diciembre de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/28/32>

Gobierno de España. (2022b). Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Boletín Oficial del Estado, nº 252, 20 de octubre de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/10/19/20>

Gobierno de España. (2022a). Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Boletín Oficial del Estado, nº 179, 27 de julio de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/07/26/629>

Gobierno de España. (2024). Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. Boletín Oficial del Estado, nº 281, 20 de noviembre de 2024. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/11/19/1155>

Monereo Pérez, J. L. (2024). Migraciones y derechos: teoría e ideología. Revista de Derecho de la Seguridad Social (Laborum), (Extraordinaria 7), 51–116.

Núñez Herrera, V. E. (2023). Modificación del reglamento de la Ley de extranjería: claves, expectativas y realidades (RR. DD. 629/2022 y 557/11) – formularios. SEPIN.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2009). Reglamento (CE) 810/2009, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados). Diario Oficial de la Unión Europea, L 243, 15 de septiembre de 2009.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2018). Reglamento (UE) 2018/1806, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen las listas de países sujetos a visado. Diario Oficial de la Unión Europea, L 303, 28 de noviembre de 2018.

Prieto Sanchís, L. (2000). Observaciones sobre las antinomias y el criterio de ponderación. Cuadernos de Derecho Público, 11, 9–30.

Prieto Sanchís, L. (2000). Sobre principios y reglas: Problemas del razonamiento jurídico. Universidad de Castilla-La Mancha.

Rabassó Rodríguez, N. (2025). Comentario del nuevo Reglamento de extranjería aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, de la Ley Orgánica 4/2000... Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 70, 948–952.

Ross, A. (1994a). Lógica de las normas. Centro de Estudios Constitucionales.

Ross, A. (1994b). Sobre el derecho y la justicia (4.ª ed.). Eudeba.

Tardío Pato, J. (2003). La aplicación del Derecho y los principios generales. Marcial Pons.

Tardío Pato, J. A. (2003). El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, 162, 189–225.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). (2012). Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, 26 de octubre de 2012.

Tribunal Constitucional. (1981). Sentencia 22/1981, de 2 de julio.

Tribunal Constitucional. (1982). Sentencia 68/1982, de 22 de noviembre.

Tribunal Constitucional. (2001). Sentencia 200/2001, de 4 de octubre.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (1979). *The Queen v. Vera Ann Saunders* (C-175/78), Sentencia de 28 de marzo.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (1992). *Surinder Singh* (C-370/90), Sentencia de 7 de julio.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2011). *Ruiz Zambrano* (C-34/09), Sentencia de 8 de marzo.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2014). *O., B., S. y G.* (C-456/12 y C-457/12), Sentencia de 12 de marzo.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2016). *Alfredo Rendón Marín* (C-165/14), Sentencia de 13 de septiembre.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2017). *Lounes* (C-165/16), Sentencia de 14 de noviembre.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). (2024). Asuntos acumulados C-420/22 y C-528/22, Sentencia de 25 de abril.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.<sup>a</sup>). (2021). Sentencia 743/2021, de 10 de diciembre (PO 455/2021).

Tribunal Supremo (Sala Primera). (1996). Sentencia de 31 de octubre de 1996 (RJ 1996/7727).

Tribunal Supremo (Sala Tercera). (1998). Sentencia de 16 de enero (RJ 1998/826).

Tribunal Supremo (Sala Tercera). (2012). Sentencia de 27 de abril (Recurso 6769/2010).

Tribunal Supremo (Sala Tercera). (2016). Sentencias de 10 y 11 de octubre (Recursos 355/2016 y 1177/2016).

Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta). (2019). Sentencia de 24 de junio (Recurso 1307/2018).



Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta). (2022). Sentencia 118/2022, de 2 de febrero (Recurso 5916/2020).

Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Quinta). (2022). Sentencia 474/2022, de 25 de abril (Recurso 3135/2021).

Unión Europea. (2012). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, C 326, 26 de octubre de 2012.

Villar Palasí, J. L. (2000). Derecho administrativo: Introducción y teoría de las fuentes. Civitas.

Villar Palasí, J. L. (2000). Más sobre las antinomias. En Luis Jordana de Pozas, creador de ciencia administrativa (pp. 51–72). Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

---

<sup>i</sup> Debe tenerse presente que, en paralelo al nuevo reglamento, coexiste un conjunto de instrumentos administrativos que condicionan su aplicación práctica: cinco Instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones (<https://www.inclusion.gob.es/eu/web/migraciones/instrucciones>), ocho criterios interpretativos de la Dirección General de Gestión Migratoria, así como cuatro notas informativas y diversas consultas (<https://www.inclusion.gob.es/eu/web/migraciones/vivir-en-espana/noticias>). Todas ellas han tenido que fijar pautas de tramitación, aclarar requisitos para poder llevar a cabo una mejor aplicación del reglamento debido a la compleja interpretación del texto normativo. Todos estos instrumentos tienden a unificar criterios, por lo que su lectura conjunta resulta imprescindible para una correcta interpretación del régimen vigente.

<sup>ii</sup> La Asociación Coordinadora de Barrios para el seguimiento de menores y jóvenes, la Asociación Pro-Derechos Humanos de España y Extranjeristas en Red, entre otros, han interpuesto el recurso número 01/19/2025 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.