

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)

Vladimir E. Núñez Herrera

Universidad de La Laguna, Tenerife, España

ununezhe@ull.edu.es

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9746-5124>

Sara Ceballos Padrón

Universidad de la Laguna, Tenerife, España

sceballp@ull.edu.es

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-8545-1667>

Palabras clave: Migración; extranjería; arraigo; familia; autorización.

Keywords: Migration; immigration; residency on exceptional grounds; family; authorization

Resumen: Es indudable el actual interés científico, jurídico y social que supone el análisis de los cambios normativos que afectan en la esfera de los Derechos Humanos consagrados en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), en relación con los artículos 14, 18, 19, 32 y 39 de la Constitución Española (CE). Todo ello, en estrecha relación con la entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024, al considerarse la posibilidad de que genere una diferencia de igualdad entre los ciudadanos españoles, que no han ejercido el derecho de circulación, y el resto de los ciudadanos europeos, así como entre los propios españoles, sometiéndose o no al engorroso trámite de la solicitud del visado, dependiendo del país de procedencia del familiar con el cual se pretendan unir o reagrupar. La aproximación valorativa aquí presentada de esta normativa y de las posibles vulneraciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales señalados, están basadas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en cuanto a la interpretación de los artículos 7, 8, 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y de la Directiva 38/04/CE. Sin obviar que ya desde el año 2004 el Tribunal Supremo señaló que la extensión del régimen de comunitarios a los familiares de españoles exige la igualdad de trato del artículo 14 de la Constitución en conjunción con lo previsto en el artículo 19.

Abstract: This article examines the scientific, legal and social relevance of recent regulatory changes affecting 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. The forthcoming entry into force of Royal Decree 1155/2024 raises concerns about potential disparities of treatment between Spanish citizens who have not exercised their right to free movement and other European citizens, as well as among Spanish citizens themselves, depending on the visa requirements imposed according to the country of origin of family members. The analysis is grounded in the jurisprudence of the Spanish Constitutional Court, the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, particularly regarding the interpretation of articles 7, 8, 20 and 21 TFEU and Directive 2004/38/EC, together with the doctrine of the Spanish Supreme Court since 2004.

1. Introducción

El Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en lo sucesivo nuevo reglamento)¹ vuelve a introducir profundas y significativas modificaciones en la regulación de la residencia de los familiares

1. «BOE» núm. 280, de 20 de noviembre de 2024, páginas 152608 a 152809.

de los ciudadanos de nacionalidad española². Su aplicación plantea interrogantes sobre la relación entre este nuevo marco normativo y el régimen de familiares de ciudadanos de la Unión Europea (en adelante UE) y, a su vez, entre los ciudadanos españoles, dependiendo del lugar de procedencia de sus familiares. En este trabajo 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 y valorando 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, el presente trabajo 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, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma operada por la Ley Orgánica 2/2009, aprobada por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, concretamente en su artículo 124.3³ sobre el arraigo

2. En agosto del año 2022 entró en vigor el Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. «BOE» núm. 179, de 27 de julio de 2022, páginas 107697 a 107715.

3. Dicho artículo regulaba: “3. Por arraigo familiar: a) Cuando se trate de padre o madre, o tutor, de un menor de nacionalidad española, siempre que la persona progenitora o tutora solicitante tenga a cargo al menor y conviva con éste o esté

familiar, con sus dificultades interpretativas y confluencia normativa⁴, que 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

al corriente de las obligaciones paternofiliales respecto al mismo. Asimismo, cuando se trate de persona que preste apoyo a la persona con discapacidad de nacionalidad española para el ejercicio de su capacidad jurídica, siempre que la persona solicitante que presta dicho apoyo tenga a cargo a la persona con discapacidad y conviva con ella. En este supuesto se concederá una autorización por cinco años que habilita a trabajar por cuenta ajena y por cuenta propia. b) Cuando se trate del cónyuge o pareja de hecho acreditada de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española. También cuando se trate de ascendientes mayores de 65 años, o menores de 65 años a cargo, descendientes menores de 21 años, o mayores de 21 años a cargo, de ciudadano o ciudadana de nacionalidad española, o de su cónyuge o pareja de hecho. Se concederá una autorización por cinco años que habilita a trabajar por cuenta ajena y propia. c) Cuando se trate de hijos de padre o madre que hubieran sido originariamente españoles.”

4. Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, 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. Recuérdese que este real decreto está vigente, no ha sido derogado ni modificado ni alterado.

de la UE y entre los propios españoles según la procedencia de sus familiares. Sobra 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 Reglamento de Extranjería⁵ por el nuevo reglamento ha de analizarse desde su origen: el contexto migratorio europeo, que lleva al ejecutivo español a adaptarse a la estrategia supranacional e interna, adoptando estrategias de integración y de acogimiento de población migrante⁶, lo que se constata en la exposición de motivos, entre cuyos objetivos está el de agilizar las autorizaciones de residencia y de trabajo, simplificar los procedimientos disminuyendo los requisitos y la documentación requerida; al tiempo que se resuelve la carencia de desarrollo reglamentario de determinadas autorizaciones que han sido creadas en los últimos años. En síntesis, su objetivo es impulsar y gestionar una política migratoria eficaz, potenciando la reactivación de la economía con la contribución

5. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. «BOE» núm. 103, de 30/04/2011.

6. Al respecto existen varios planes estratégicos: Agenda 2030 en lo que respecta a migraciones o la estrategia España 2050 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En un sentido más práctico, el propio nuevo reglamento, por el que se transponen varias directivas de la Unión Europea vinculadas a políticas de accesibilidad, migración, tributación y digitalización.

de los migrantes en situación regular a la economía⁷.

Concretamente, en el tema que aquí nos ocupa, los familiares de españoles, el

7. En similares términos se pronunció el Preámbulo del RD 629/22, el cual en síntesis exponía que dicha reforma respondía a tener una inmigración más segura, efectiva, capaz de competir eficazmente por el talento a escala europea y mundial, lo que requería una política migratoria regular orientada a reducir la carencia de determinadas capacidades, hacer frente de forma ágil a los crecientes desajustes del mercado de trabajo español, asociados a la escasez de mano de obra desde el ámbito migratorio, así como dar respuesta a situaciones preexistentes no resueltas con la normativa reglamentaria en ese momento, adecuando, además, el marco de las autorizaciones de trabajo al nuevo marco de contratación establecido por el Real Decreto-ley 32/21, 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 (BOE nº 313 de 30-12-21). El Dictamen del Consejo de Estado, de fecha 14-07-22, destacó que las finalidades y objetivos fundamentales del proyecto de modificación del RD 629/2022 pretendía: i) reformar la determinación de la situación nacional de empleo de cara a conformar un Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura; ii) que los estudiantes extranjeros puedan trabajar de manera simultánea con sus estudios, modificando la “rígida” transposición que se hizo en España de la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair*, donde se precisó que la premisa o acción básica del estudiante extranjero en España era su actividad formativa; iii) el régimen de actividades por cuenta propia, para facilitar el emprendimiento por parte de extranjeros, especialmente con carácter inicial; iv) mejorar la tramitación de los expedientes a través de una nueva unidad administrativa, flexible y centralizada, que pueda prestar apoyo a las oficinas de extranjería.

nuevo reglamento continúa la línea establecida en el RD 629/2022, pero dando una regulación más restrictiva, que a su vez genera una serie de dudas que derivarán en situaciones de desigualdad. Ya, el RD 629/2022 en su art. 124.3, sobre el arraigo familiar, generó antinomias en cuanto a su interpretación y aplicación respecto al RD 240/2007; es decir, existían dos normas o procedimientos para la tramitación de la residencia de los familiares de españoles, procedimientos alternativos y no excluyentes respecto al RD 240/2007, cuestiones que continúan subsistiendo con el nuevo reglamento. En definitiva, ello no impidió que, a los ciudadanos españoles y a sus familiares, que hubiesen ejercido o no el ejercicio al derecho a la libre circulación, también se les aplicara el RD 240/2007, lo que conllevo desde ese momento una inseguridad jurídica, provocada por una simultaneidad o alternatividad y no subsidiariedad de normas o jerarquía de fuentes normativas. Simplemente, existían las dos normas mencionadas que, según las circunstancias y el caso concreto, así como el interés subjetivo de los interesados, determinaba que se utilizara una u otra.

Como se ha adelantado, esta problemática persiste en el nuevo reglamento, sin que la autoridad reglamentaria lo haya abordado en la exposición de motivos y se especifiquen las razones de la modificación operada⁸. Aunque su disposición

8. Lo mismo sucedió en el preámbulo del RD 629/2022, con la omisión respecto a las modificaciones de aquel entonces y la introducción del artículo 124.3, con lo que no se daba una definición explícita y razonada de la situación concurrente que legitima la actuación del Ejecutivo para tal modificación. Es conocido que la Comisión Europea pretende refundir la Directiva 2004/38/CE de 29-04-2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros

derogatoria única establezca que quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a su contenido, no especifica si esta derogación incluye al régimen de familiares de los españoles ciudadanos de la UE, prevaleciendo, en todo caso, el principio de la norma específica (previsto para normas de igual rango); en este caso, el RD 240/2007 así como el principio de no presunción de la derogación preceptuado en el art. 2.2 del Código Civil. De este modo, cabría esperar que la autoridad reglamentaria se hubiera pronunciado en cumplimiento de la carga de derogación expresa y no tácita de acuerdo con sus manifestaciones y ello, sin perder de vista que prevalece el principio *favor acti*⁹ y se continúan manteniendo

de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, entre otros motivos, porque la actual Europa no es la del año 2004 –téngase en cuenta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa del 2007 y del Tratado de Funcionamiento de la UE (al respecto, pueden verse las sentencias de 25 de julio de 2008, Metock y otros, C-127/08, Rec. p. I-6241, apartados 82 y 59, y de 5 de mayo de 2011, McCarthy, C-434/09, Rec. p. I-0000, apartado 28; y, de 15 de noviembre de 2011, Murat Dereci y otros, C- 256/11, apartado 50), así como de la entrada en vigor de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en lo adelante CDFUE) con sus efectos vinculantes elevada a tratado, así como toda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) respecto a la Directiva 2004/38. También es conocido que el Ejecutivo trabaja en un estatuto jurídico del ciudadano español, pero, como se ha expuesto, ninguno de dichos motivos ha sido fuente escrita y necesaria para la creación de aquel arraigo familiar y de la actual modificación con el nuevo reglamento. En otras palabras, no se expresa una congruencia de sentido lógico jurídico entre la modificación realizada por el RD 629/22 y la actual modificación del nuevo reglamento.

9. La regla de que la Ley posterior, cuando es general, no deroga la Ley especial anterior, si la

los derechos subjetivos de los ciudadanos españoles en correspondencia con lo regulado por el RD 240/2007. Esta omisión en la disposición derogatoria única implica una absoluta incertidumbre jurídica en su aplicación e interpretación.

En este contexto general no podemos dejar de mencionar la STS (Sala 3^a, Sección 5^a) N.º 4259/2010 de 01 de junio, Rec. 114/07 que esclareció unos conceptos que no fueron tenidos en cuenta en el momento de transponer la Directiva 38/04/CE¹⁰ en el RD 240/2007. Entre ellos, la expresión “*de otro Estado miembro*”, (antiguo art. 2) refiriéndose a los ciudadanos y familiares de la UE. Esto significaba que el RD 240/2007 se aplicaría solo a los ciudadanos y familiares de los demás Estados miembros (en adelante EM) y no a los familiares del propio ciudadano español, pues, estos no serían considerados “*de otro Estado miembro*”, sino de “*este Estado miembro*”¹¹. Este aspecto ha sido nuevamente pasado por alto en la redacción del nuevo reglamento. Consecuentemente, el nuevo reglamento continuará afectando a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos españoles regulados en el Título I de la CE

posterior no lo estableciera expresamente o, al menos, cuando no sea incompatible con la anterior (Díez Picazo, 1990). Por tanto, se deduce que convergerán en el RD 240/07 con el nuevo reglamento. En este sentido, ver STS Sala 3^a, Sección 5^a, N.º 118/22, referente a que señala que el RD es un régimen específico de extranjería.

10. «DOUE» núm. 158, de 30 de abril de 2004, páginas 77 a 123.

11. En ese sentido, exponía la sentencia que, de ser como estaba redactado a estos efectos, a los familiares de los ciudadanos españoles les sería, pues, de aplicación el régimen general del RD 2393/2004 vigente en aquel entonces y no el régimen del RD 240/2007.

fundamentalmente los artículos 14¹², 18, 19, 32 y 39¹³, manteniendo en el orden práctico una doble categoría de españoles y de sus familiares, dependiendo de si han ejercido o no el derecho de libre circulación, de si el familiar ya vive en el territorio nacional o está en su país de origen, si necesita visado o no para entrar en territorio europeo, etc. Por su parte, para la solución de las antinomias planteadas, encuadradas como antinomias de segundo grado (la norma general y la norma especial)¹⁴, los

12. Respecto al artículo 14 de la CE, se ha de tener en cuenta la consagrada doctrina del Tribunal Constitucional sentada desde sus Sentencias N.º 22/81, de 2-07-81, N.º 68/82, de 22-11-82, fundamento jurídico 4, y N.º 200/01 de 4-10-2001, fundamento jurídico 4 a), b) y c), las cuales en esencia señalan que el hecho de que exista una diferencia de trato jurídico o en los regímenes jurídicos aplicables a una u otra clase de personas, no significa por sí solo la violación del artículo 14 CE [...], siempre que la diferencia que introduce posea una justificación razonable de acuerdo con el sistema de valores que la Constitución consagra.

13. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. En estos supuestos se ha de tener presentes en este caso, como se ha señalado la Directiva 2004/38/CE, en lo relativo al art. 24.1 que se refiere a la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado en el ámbito de aplicación del Tratado; beneficio que se extiende a los miembros de la familia, por lo que la igualdad de trato con los ciudadanos españoles impide la aplicación de un régimen más restrictivo incluso que el previsto para los ciudadanos extracomunitarios. Lo anterior nos lleva a tener en cuenta el art. 20 de la CDFUE igualdad ante la ley.

14. Definidas como «conflictos normativos que, en principio, pueden ser resueltos por aplicación de dos o más criterios con resultados diferentes» y que suscitan la cuestión de determinar cuál de

operadores jurídicos dispondrán, ya sea en el momento de las solicitudes o en los recursos administrativos o posteriormente en la vía judicial, de dos documentos normativos distintos: por un lado, la norma general (el nuevo reglamento) y, por otro, la norma especial, el RD 240/2007, al ser este el que ha transpuesto la Directiva 2004/38/CE¹⁵.

De esta manera, se encuentran contenidos jurídicos muy similares en dos documentos normativos de distinta cronología e idéntico rango jerárquico normativo. Para su aplicación concreta se deberán y tendrán que tener presentes los principios generales del derecho, tales como, *el de cronología o el de temporalidad*, que supone que toda norma posterior de igual rango deroga a la anterior, o el de *especialidad* en el que la norma especial prevalece sobre la general, resultando de aplicación la doctrina jurisprudencial convocada en la STS de 16 de enero de 1998 (RJ 1998/826, FJ 4) que declara el siguiente tenor: «*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*

ellos debe utilizarse o prevalecer para adaptarse a las nuevas exigencias de la realidad social, ligadas a las transformaciones económicas sociales.

15. En este sentido el Ejecutivo obvió o no tuvo en cuenta, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3^a, Sección 5^a, N.º 118/2022 de 2-02-2022, Recurso 5916/20: «*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*».

ámbito de preferente vigencia [...]». En consecuencia, la solución debería pivotar en torno a la aplicación preferente del principio de *especialidad* atendiendo a la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal que, desde el año 2010, ha mantenido que a los ciudadanos españoles y sus familiares se les ha de aplicar el RD 240/2007¹⁶.

16. Ante la actual problemática, como ya se ha visto, entran en tensión los principios de especialidad normativa y de temporalidad de las normas. En este caso, debiera prevalecer la norma especial RD 240/2007, al ser el real decreto que ha transpuesto la Directiva 2004/38/CE, además de lo que señala la propia Ley Orgánica 4/2000 al respecto (se aplicará el derecho más beneficioso en cuanto al RD 240/2007, por la especialidad de dicho texto normativo). Convergen así problemas jurídicos relativos a la igualdad, o a la dualidad general-especial. Sobre esta compleja problemática se puede profundizar en: Villar Palasi (2000), Prieto Sanchís (2000) y Tardío Pato (2003). En igual sentido, se puede ver *mutatis mutandis* STS, Sala 1.^a, de 31-10-1996 (RJ 1996\7727) y la jurisprudencia allí citada, que precisa, que es necesaria la concurrencia de los requisitos de igualdad de la materia en ambas leyes, la identidad de los destinatarios y la contradicción e incompatibilidad entre los fines de ambas normas, haciendo prevalecer la doctrina jurisprudencial a favor del principio de especialidad normativa, en detrimento del de temporalidad de las normas o cronológico. En este sentido, se puede profundizar en Ross (1994) cuando señala que en este tipo de supuestos las antinomias estriban en una «inconsistencia del tipo total-parcial» o «inconsistencia del tipo parcial-parcial». En la primera inconsistencia del tipo total-parcial» una de las dos normas no puede ser aplicada en ninguna circunstancia sin entrar en conflicto con la otra, mientras que ésta tiene un campo adicional de aplicación en el cual no entra en conflicto con la primera; es decir, la norma especial entra en conflicto con la general, pero a su vez la norma general tiene un campo adicional que no entra en conflicto con la especial. En la segunda «inconsistencia del tipo parcial-parcial» cada una de las dos normas tiene un campo de aplicación en el

Con todo ello, no cabe duda de que el poder Ejecutivo ha expresado, a través de su potestad reglamentaria, una serie de reformas del reglamento de la Ley de Extranjería que son bien recibidas, al tener como objetivo la consecución de los planes estratégicos que repercuten esencialmente en la migración y, en consecuencia, en la economía, alcanzando grandes avances, pero también restricciones que han de ser cuestionadas a través de los mecanismos de control jurisdiccional¹⁷.

3. Estado de la cuestión

Históricamente, el estatuto de los familiares extranjeros de ciudadanos españoles ha seguido un paralelismo con el régimen de ciudadanos de la UE, caracterizado por la aplicación de un derecho más favorable. Sin embargo, como se ha esbozado en las líneas anteriores, las reformas introducidas por el nuevo reglamento han perpetuado las dudas sobre la coexistencia de los distintos regímenes, planteando la pregunta de si estamos ante regímenes excluyentes o alternativos. La falta de claridad en la norma suscita interrogantes sobre la aplicación de la disposición derogatoria única y sus efectos en el régimen previsto en el RD 240/2007.

No obstante, los familiares de los españoles estáticos o sedentarios, es decir, los que no han ejercido su derecho a la libre circulación han sido, y continúan siendo, objeto de serias contradicciones

cual entra en conflicto con la otra, pero ambas tienen también un campo adicional de aplicación en el cual no se producen conflictos.

17. Al respecto se ha interpuesto ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurso contencioso administrativo contra el RD 1155/24 (procedimiento 19/2025).

y desigualdades, produciéndose la vulneración de sus derechos humanos y de sus derechos fundamentales, como los contenidos en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante CEDH) sobre el respeto a la vida familiar (el artículo 7 de la CDFUE), pero también de los consagrados por el legislador interno en el artículo 14 de la CE, en estrecha relación con los preceptos 18, 19, 32 y 39 del mismo texto con rango constitucional. En este sentido, cabe preguntarse ¿es o no un derecho la libertad a circular? Ya que al tratarse de un derecho puede ser ejercido o no. Esto nos deriva a aquellos supuestos en los cuales no se ha ejercitado tal derecho de circulación, pero se continúa siendo ciudadanos de la UE, al tener la nacionalidad de un EM.

El nuevo reglamento ha modificado sustancialmente tanto el antiguo RD 557/2011, de 20 de abril, como el reciente RD 629/2022, cambiando la figura jurídica del arraigo familiar para familiares de ciudadanos españoles, sin aclarar si ello comporta la derogación tácita del régimen de ciudadanos y familiares de la UE para familiares de españoles o es una relajación o empeoramiento de los requisitos en comparación con el RD 240/2007. Estas desigualdades pueden verse agravadas entre los propios ciudadanos de nacionalidad española según el lugar de procedencia del familiar, ya que, si éste último proviene de un tercer país que se encuentra regulado en el régimen de visados de la UE previsto en el Reglamento (CE) 810/2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados Schengen y el Reglamento (UE) 1806/2018, de 14 de noviembre de 2018, se ve sometido al engorroso trámite administrativo de solicitud del visado de residencia, a diferencia

de lo que sucedería si proviniera de otros terceros estados.

El capítulo VII del título IV del nuevo reglamento continúa sin aclarar los aspectos antes mencionados, lo que conlleva una reevaluación y análisis desde este nuevo escenario, ocasionando que vuelva a ser objeto de estudio el ejercicio de la libre circulación como derecho fundamental dentro del derecho de la UE, comportando interés científico jurídico, con una amplia e importante proyección en los planes estratégicos, el examen de la trascendencia de los efectos y el alcance de la disposición derogatoria única prevista en el nuevo reglamento. Será una tarea primordial aunar criterios que despejen la incógnita interpretativa de si estamos ante una auténtica derogación tácita del régimen comunitario para los familiares de los ciudadanos españoles, así como valorar el impacto en sus derechos humanos y fundamentales sobre la vida privada y familiar.

4. Marco Normativo

4.1 Ámbito Unión Europea

Es preceptivo comenzar este análisis por los artículos 20 y 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo TFUE)¹⁸. El artículo 20.2 a) señala que los ciudadanos de la Unión son titulares de derechos, entre ellos al de circular y residir libremente en el territorio de los EM y que este derecho, según la interpretación dada por el TJUE, se opone a las medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión

18. Diario Oficial de la Unión Europea, 7 de junio de 2016.

del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por este estatuto¹⁹.

19. STJUE (Sala Primera) de 25 de abril de 2024 asuntos acumulados C-420/22, C-528/22 interpretación del art. 20 del TFUE, Ciudadano de la Unión que nunca ha ejercido su libertad de circulación — Residencia de un miembro de la familia de ese ciudadano de la Unión, señala el Tribunal que el artículo 20 del TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que las autoridades de un Estado miembro retiren o denieguen la concesión de un permiso de residencia a un nacional de un tercer país, miembro de la familia de ciudadanos de la Unión, nacionales de ese Estado miembro que nunca han ejercido su libertad de circulación, sin haber examinado previamente si entre ese nacional de un tercer país y esos ciudadanos de la Unión existe una relación de dependencia que obligaría, de hecho, a dichos ciudadanos de la Unión a abandonar el territorio de la Unión Europea en su conjunto, para acompañar a ese miembro de su familia, cuando, por un lado, ese nacional de un tercer país no puede obtener un derecho de residencia en virtud de otra disposición aplicable en dicho Estado miembro y, por otro lado, esas autoridades disponen de información sobre la existencia de vínculos familiares entre ese nacional de un tercer país y esos ciudadanos de la Unión. STJUE (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, asunto Alfredo Rendón Marín C- 165/14, sentencia precisamente contra España donde el TJUE interpreta los artículos 20 y 21 TFUE, así como la Directiva 2004/38/CE sobre derecho de residencia donde la legislación española (en aquel momento RD 2393/2004 Reglamento de extranjería y el RD 557/11) excluían la concesión de una autorización de residencia a dicho ascendiente, debido a antecedentes penales. En lo que aquí interesa, y respecto al art 20 del TFUE, señaló “*El artículo 20 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a esa misma normativa nacional que exige la denegación automática de una autorización de residencia al nacional de un tercer Estado, progenitor de unos hijos menores de edad, ciudadanos de la Unión y de los que tiene la guarda exclusiva, debido únicamente a que el interesado tiene antecedentes penales, cuando tal denegación tenga como consecuencia obligar a esos hijos suyos a abandonar el territorio de la Unión Europea*”.

El artículo 21.1 expone 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*”, que ha sido interpretado por el TJUE señalando que los requisitos de concesión de un derecho de residencia al nacional del tercer Estado (miembro de la familia de este ciudadano de la Unión) en el Estado miembro de origen de este último, en principio, no deberían ser más estrictos, siempre y cuando la situación de ese ciudadano no implique la aplicación de medidas de un EM que tengan como efecto privarle del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los EM en relación con los establecidos por la Directiva 2004/38/CE²⁰.

En similares términos, la STJUE (Gran Sala) de 8 de marzo de 2011, asunto Ruiz Zambrano, C-34/09 apartado 41 y 42 y la jurisprudencia citada ha afirmado que el artículo 20 TFUE se opone a medidas nacionales que tengan por efecto privar a los ciudadanos de la Unión del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por este estatuto.

20. STJUE (Gran Sala) de 12 de marzo de 2014, O., B., S. y G. asuntos C 456/12 y C457/12, la cual tuvo por objeto interpretar la Directiva 2004/38/CE y el art. 21-1 del TFUE en cuanto al derecho a circular y residir libremente en el territorio de los EM y quiénes pueden ser beneficiarios. El derecho de residencia de un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, en el Estado miembro del que este ciudadano es nacional. Y el regreso del ciudadano de la Unión a este Estado miembro tras períodos de residencia de corta duración en otro EM, el apartado 61, define: “*el artículo 21 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el*

Seguidamente, la Directiva 2004/38/CE desarrolla y regula el derecho a la libre

sentido de que, en una situación en la que un ciudadano de la Unión ha desarrollado o consolidado una convivencia familiar con un nacional de un tercer Estado con ocasión de una residencia efectiva, en virtud de, y con observancia de, los requisitos establecidos en los artículos 7, apartados 1 y 2, o 16, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38, en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad, las disposiciones de esta Directiva se aplican por analogía cuando dicho ciudadano de la Unión regresa, con el miembro de su familia de que se trate, a su Estado miembro de origen. Por consiguiente, los requisitos de concesión de un derecho de residencia derivado al nacional del tercer Estado, miembro de la familia de este ciudadano de la Unión, en el Estado miembro de origen de este último, en principio, no deberían ser más estrictos que los establecidos por dicha Directiva para la concesión de un derecho de residencia derivado a un nacional de un tercer Estado, miembro de la familia de un ciudadano de la Unión, que ha ejercido su derecho de libre circulación estableciéndose en un Estado miembro distinto del de su nacionalidad.” Así mismo, la STJUE (Sala tercera) de 5 de mayo de 2011, asunto C-434/09 libre circulación de personas – Artículo 21 TFUE – Directiva 2004/38/CE – Concepto de “beneficiario”– Artículo 3, apartado 1 – Nacional que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación y siempre ha residido en el Estado miembro de su nacionalidad – Incidencia de la posesión de la nacionalidad de otro Estado miembro – Situación puramente interna la cual en su apartado 56 señala que “De ello se deduce que el artículo 21 TFUE no es aplicable a un ciudadano de la Unión que nunca ha hecho uso de su derecho de libre circulación, que siempre ha residido en un Estado miembro cuya nacionalidad posee y que tiene además la nacionalidad de otro Estado miembro, siempre y cuando la situación de ese ciudadano no implique la aplicación de medidas de un Estado miembro que tengan como efecto privarle del disfrute efectivo de la esencia de los derechos conferidos por el estatuto de ciudadano de la Unión u obstaculizar el ejercicio de su derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”.

circulación prevista para los ciudadanos de la UE y para sus familiares. Sobre este acto legislativo proveniente del legislador institucional, existe una amplia jurisprudencia que la interpreta en todo su articulado, pero nos centraremos en las resoluciones que más aportación han ofrecido en cuanto al efecto de la circulación del ciudadano de la UE (cuando ha ejercido la libre circulación conferida en virtud del artículo 21.1 del TFUE). Entre ellas, merece especial detenimiento la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (actual TJUE) en el asunto C-175/78, *The Queen contra Vera Ann Saunders*, de fecha 28 de marzo de 1979; el asunto C-298/84, *Iorio*, de fecha 23 de enero de 1986 o el asunto C-370/90, *Suinder Singh*, del año 1992, que ya entonces estableció que un ciudadano de la UE que regresa a su Estado de origen después de haber residido en otro Estado miembro puede beneficiarse de los mismos derechos de libre circulación para su cónyuge no comunitario. También el asunto C-165/16, *Lounes*, del año 2017, en el que se determina que un ciudadano de la UE que obtiene la nacionalidad del país de acogida no pierde los derechos derivados de la Directiva 2004/38/CE en cuanto a sus familiares. Así, la Directiva 2004/38/CE ha sido interpretada por el TJUE de manera amplia en favor de la libre circulación, garantizando el derecho de residencia a ciudadanos de la UE, pero también a sus familiares.

No debemos dejar de pasar por alto la STS (Sala 3^a Sección 5^a) N.^o 118/22 de 02 de febrero, Rec.5916/20, la cual analizó una solicitud de tarjeta de residencia permanente de un familiar de un ciudadano comunitario y el régimen del silencio administrativo y en su fundamento de derecho segundo remite a la STS de 24 de junio

de 2019 (Rec.1307/2018), en la cual se llega a la consideración de la aplicación, en lo no previsto por el RD 240/2007, de lo establecido en la legislación sectorial de extranjería, Ley Orgánica 4/2000 y su reglamento y, solo en su defecto, la legislación general en materia de procedimiento administrativo; todo ello, en interpretación y de acuerdo con la disposición adicional segunda del propio RD 240/2007 y las previsiones de la disposición adicional primera de la LO 4/2000. Concluyendo que “*Puede observarse con la lectura de la indicada disposición adicional segunda que a efectos procedimentales se establece en ella un orden respecto a la normativa aplicable, al prevenir que en primer lugar ha de estar sea la normativa del propio Real Decreto; en su defecto y, en segundo lugar, a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y a su reglamento; y, en tercer lugar, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*”; es decir, la aplicación de un derecho más favorable.

4.2 Ámbito Interno

Partiendo de lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico interno está vigente el RD 240/2007 que mantiene concordancia con la Directiva 2004/38/CE. No obstante, fue el RD 629/2022 el que diseñó el artículo 124.3 sobre el arraigo familiar “*extrayendo*” a los familiares de los ciudadanos españoles del RD 240/2007 y a su vez “*mantiéndolos*” en el propio RD 240/2007, sin distinguir o motivar, si esto responde o no al ejercicio de circulación del ciudadano español dentro de la Unión. Como se constata de la redacción del ex art. 124.3 sobre el arraigo familiar, se ampliaba notablemente, teniendo una redacción compleja y de dudosa técnica

jurídica²¹, que dio lugar, como se ha expuesto, a distintas interpretaciones y decisiones que, en lugar de generar seguridad jurídica, lograron todo lo contrario.

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:

21. Como señaló el Dictamen del Consejo de Estado respecto del RD 629/2022, su redacción es imperfecta desde el punto de vista de la técnica jurídica.

1. No poseer la *nacionalidad* de uno de los Estados de la 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 Asociación Europea de Libre Comercio (AELE), pero no forma parte del EEE y no puede perderse de vista que el RD 1155/2024 también incluye a Suiza. Dicho artículo descarta que aquellos nacionales de un EM o de los países mencionados que tengan una relación familiar con una persona de nacionalidad española de las que se incluyen más adelante, no podrán tramitar su residencia por esta vía, sino que presumiblemente deberán tramitarla según lo dispuesto en el RD 240/2007. Es decir, a todos estos sujetos o personas legitimadas se aplicaría la Directiva 38/04 y en nuestro derecho interno el RD 240/2007, salvo si no ha ejercido la libre circulación y, es donde comienza uno de los interrogantes: ¿qué pasaría si el ciudadano español no ha ejercido el derecho de libre circulación? Ante este interrogante, entendemos que la respuesta y la solución sería igualmente la aplicación de la Directiva 38/04 y del RD 240/2007, atendiendo a la interpretación antes desarrollada de los artículos 20 y 21 del TFUE.
2. *Relación familiar* con una persona de nacionalidad española.
3. La no necesidad de acreditar *el lugar* en que se cree el vínculo. Lo cual nos remite al mismo análisis de la determinación de la libre circulación o no del ciudadano español. Esto lleva a tres supuestos diferentes: a) si la relación se inició fuera de España pero en el espacio de la UE y el español regresa a España, ha de ser de aplicación el RD 240/2007 en relación con la jurisprudencia antes citada del TJUE y la interpretación de los art 20 y 21 del TFUE; b) si el lugar de inicio de la relación es en España, se pueden aplicar tanto el RD 240/2007 como el nuevo reglamento, atendiendo a que el RD 240/2007 no está derogado y es de aplicación la norma especial; c) si el lugar de inicio de la relación es fuera de España y de la UE; es decir, en un tercer estado sería de aplicación el nuevo reglamento.
4. Independencia *del momento* en que se cree 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 UE; 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-h) referido a los

hijos y las hijas cuyo padre o madre sean o hubieran sido españoles de origen. Esto significa que el artículo 93 exime al familiar (hijos e hijas) que acrediten dicho mantenimiento, acompañamiento, unión o reunión. Sin embargo, la redacción dada a esta excepción nos lleva nuevamente al viejo problema de los hijos e hijas de origen en relación con las opciones dadas por la Ley de Memoria Histórica y la actual Ley de Memoria Democrática.

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*²²; 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 art. 94 del nuevo reglamento, se han de señalar los siguientes aspectos:

1. El apartado a) del artículo 94 del nuevo reglamento delimita que el cónyuge ha de tener mayoría de edad; es decir, 18 años. En primer lugar, estos aspectos no se exigen ni en la Directiva 38/04, ni en RD 240/2007. Sin embargo, el Ejecutivo español delimita la edad del cónyuge a superior de 18 años. Evidentemente, se presume que esta redacción debe estar amparada en el control de la mala fe de los matrimonios de conveniencia. En segundo lugar, obvia que la edad para el consentimiento de los matrimonios se regula por la ley nacional de los contrayentes. En tercer lugar, también obvia que recae sobre las autoridades nacionales españolas o extranjeras el control de los requisitos del matrimonio: el juez encargado del Registro Civil o el notario, son quienes deben comprobar la capacidad, legitimación y demás requisitos, pasando también por alto la jurisprudencia obrante del TS (Sala Civil) en cuanto a la validez del matrimonio celebrado en el extranjero mientras cumpla los requisitos de orden público del lugar de celebración y el orden público español²³. En cuarto

23. En este sentido, se ha de recordar el art. 49 del Código Civil que señala 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 forma que contraído el matrimonio en el extranjero en cualquiera de las formas establecidas por la *lex loci* de aquel país, se considera válido. A su vez, el art. 61 del Código Civil dispone que: “*El matrimonio produce efectos civiles desde su celebración. Para el pleno reconocimiento*

22. Artículo 94. Ámbito de aplicación. “1. Podrán solicitar una autorización de residencia temporal de familiar de una persona de nacionalidad española, siempre que convivan (...).”

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 manera que los efectos civiles y económicos del matrimonio se producen desde su celebración. La inscripción se hará conforme a lo dispuesto en la Ley del Registro Civil (en adelante, LRC) y su reglamento no tiene efectos constitutivos; es decir, que estos se producen con independencia de que la misma se haya o no efectuado. Se trata solo de un medio de prueba al margen de la publicidad que el Registro tiene. Por ello, la ausencia de inscripción no perjudica los derechos adquiridos de buena fe por terceros, por lo que, si bien no existe la inscripción, puede probarse la existencia del matrimonio por otros medios, como autoriza el artículo 2 de la LRC que, en lo que al caso atañe, la certificación emitida por el país de celebración será válida a tal fin por llevarse a cabo en el extranjero y con arreglo a la ley del lugar de celebración, mientras que en relación con la misma no se oponga tacha alguna en los términos expresados en la Recomendación N.º 9 de la Comisión Internacional del Estado Civil relativa a la lucha contra el fraude documental en materia de estado civil y que en su memoria explicativa adoptada en Estrasburgo por la Asamblea General el 17 de marzo de 2005, se preocupó por hacer un inventario de los diversos indicios que pueden revelar e identificar el carácter defectuoso, erróneo o fraudulento de un acta del registro civil o de un documento presentado. Según informe COM (2009) 313 final, p. 16, un matrimonio sólo puede calificarse de matrimonio de conveniencia a efectos de la Directiva 2004/38 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” y dicha cuestión no aparece suscitada en la resolución impugnada”. Esta doctrina también ha sido llevada a las Salas de lo Contencioso, entre ellas la STSJ Madrid Sala Contencioso Administrativo, Sección 1^a, N.º 743/21 de 10-12-2021, PO 455/21, que recoge en síntesis la doctrina de dicho Tribunal Sala y Sección sobre los matrimonios celebrados en el extranjero y su inscripción y las denegaciones de visados, o la STS de la Sala 3^a de lo Contencioso-administrativo, Sección. 5^a,

lugar, omite nuestro propio derecho interno previsto en la Ley de Jurisdicción Voluntaria (en adelante LJV) que permite a partir de los 16 años la emancipación o el beneficio de mayoría de edad de conformidad con los artículos 53 y 54. Por tanto, hay una limitación de orden público contraria a derecho que afecta al derecho fundamental de la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 14 de la CE en relación con los artículos 18, 32 y 39 de la propia norma. De este modo, no podría establecerse una edad límite superior a la establecida en una ley que tiene rango o jerarquía superior a un real decreto. Ello unido a que la ley personal del sujeto extranjero pueda admitir o coincida con la edad establecida en nuestra LJV. En definitiva, la edad fijada en el nuevo reglamento no solo pudiera ser contraria a derecho, sino que también ha de tenerse en cuenta que el regulador administrativo es conocedor de la implicación de la ley personal del sujeto extranjero sobre la mayoría de edad, ya que el párrafo segundo de este propio apartado a) hace referencia a ello cuando señala: “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”.

N.º 474/22 de 25-04-2022, Rec. 3135/21, sobre denegación de visado por solicitar *exequátur*, a efectos de resolver sobre una autorización de residencia por reagrupación familiar, cuando la solicitante está casada en segundas nupcias y aporta la sentencia de divorcio. Resuelve el Supremo que la Administración no puede denegar la reagrupación del familiar extranjero que se encuentre casado en segundas o posteriores nupcias sólo por no acreditar los documentos públicos extranjeros exigidos para cumplir los requisitos establecidos en el art. 17.1.a) de la LO 4/2000, reconocidos a través del procedimiento judicial de *exequátur*.

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 38/04 ni en el RD 240/2007: 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 significa que tendrá que aportar copia testimoniada, adverada y foliada de la sentencia de divorcio y, en los supuestos de divorcio de mutuo acuerdo, convenio regulador homologado en dicha resolución judicial. Esta exigencia comporta una discriminación en relación con el artículo 14 de la Carta Magna española. Sin embargo, en el art 96 a) 2º señala que, en los casos de solicitud a favor de cónyuge o pareja, ha de aportarse declaración responsable de que no reside con él en España otro cónyuge o pareja, lo que lleva a un sinsentido y a una desproporción: la exigencia de acreditación cuando hayan existido segundas nupcias con la fórmula contenida en el art 96 a) 2º, que es mucho más sencilla, al tratarse de una mera declaración responsable.

3. El apartado b) y c) del artículo 94 del nuevo reglamento precisan ser analizados en estrecha relación. Ambos introducen nuevos requisitos que podemos considerar totalmente discriminatorios respecto al ciudadano español y sus familiares y tampoco están regulados en la Directiva 38/04 ni en RD 240/2007. En el apartado b) relativo a las parejas de hecho, observamos limitaciones desde dos ámbitos:

i) En cuanto a su ámbito territorial, es decir, se exige acreditación de inscripción de pareja de hecho en un registro público establecido, a esos efectos, en un Estado miembro de la UE o en un Estado parte en el EEE o en Suiza, siempre y cuando no se haya celebrado en fraude de ley y no se haya cancelado dicha inscripción, lo que deberá ser suficientemente acreditado. La problemática se plantea en cuanto a aquellas parejas de ciudadanas o ciudadanos españoles con personas extranjeras no casadas y que mantengan una relación de afectividad análoga a la conyugal, y no sean pareja de hecho debido a que en el país de origen de la persona extranjera no exista tal regulación. Por tanto, la pregunta sería ¿qué sucede con aquellas parejas donde en los países de la persona extranjera no existan registros de parejas de hecho? De acuerdo con la redacción dada, estos ciudadanos/as españoles tendrán limitados sus derechos del art. 18 o 39 de la CE, al limitarse el reconocimiento de parejas de hecho al no existir registro público establecido en dichos terceros estados. A su vez, de este punto se derivan dos interrogantes más: 1.- ¿qué sucedería si el registro público establecido a esos efectos no es el de los EM y demás mencionados, sino de un tercer estado? Y 2.- ¿qué sucedería con aquellas parejas que no desean constituir ni tan siquiera una pareja de hecho, ya sea en el espacio de la UE o en un tercer estado? Esta última cuestión daría paso al inciso c) del precepto que se comentará a continuación. No obstante, se anticipa que la autoridad reglamentaria ha olvidado completamente las nuevas formas de familia de la sociedad moderna.

ii) El segundo ámbito de limitación de este inciso b) está centrado en cuanto a la prueba y su suficiente acreditación, ya que se ha de probar que la pareja de hecho no se haya celebrado en fraude de ley. Se trata de una prueba en sentido negativo, (es decir, quien no acredite los hechos en los que base su pretensión, la verá rechazada y la ley lo que prevé son las consecuencias de esa falta de acreditación) o comúnmente denominada *una prueba diabólica*, ya que los interesados inicialmente nunca dirán que la pareja de hecho es en fraude de ley. En todo caso, se declarará pasado el tiempo. Cuestión distinta es que la autoridad administrativa obtenga información sobre un posible fraude de ley durante la solicitud. Asimismo, se torna más compleja la acreditación de la prueba en aquellos supuestos en los que el registro de parejas de hecho sea de un tercer estado o en aquellos supuestos en los que la persona extranjera y el nacional español quieran tener una relación afectiva análoga a la conyugal, sin que la misma esté registrada como pareja de hecho.

En síntesis, podemos definir que la redacción dada a este apartado b) del inciso 1 del artículo 94 sólo reconoce las parejas de hecho inscritas o registradas, vulnerando así, además de la Directiva 2004/38/CE y el RD 240/2007, los artículos 7 de la CDFUE, el artículo 8 del CEDH, así como los artículos 14, 18 y 39 del texto constitucional español.

El artículo 94.1c) regula las relaciones de parejas estables entre una persona española y una extranjera no casada mayor de dieciocho años que mantiene una relación estable debidamente probada

con el nacional español, definiendo que será “*pareja estable debidamente probada aquella que acredite suficientemente una relación de convivencia análoga a la conyugal, dentro o fuera de España, de, al menos, doce meses continuados. No será exigible el periodo de convivencia previa si la pareja cuenta con descendencia común siempre que se mantenga el vínculo*”. Sin embargo, el artículo 96 b) 5^a regula los requisitos específicos para la obtención de la autorización, precisando que: “*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*.”. Lo que conduce a un análisis pormenorizado del artículo 94.1c) distinguiendo tres requisitos: i) probar debidamente la relación de convivencia; ii) la relación de convivencia debe de ser al menos de 12 meses continuados; iii) se excepciona dicho periodo de convivencia, si la pareja hay algún hijo, pero iv) siempre y cuando se mantenga el vínculo. Es decir, que un ciudadano/a español que se encuentre en esta situación y no haya ejercido el derecho de circulación dentro de la UE y que su pareja se encuentre en territorio español, ha de acreditar los requisitos antes expuestos. Este aspecto se agrava, si la pareja del ciudadano/a español es de un tercer estado no miembro de la UE. Aún sería más complejo en aquellos supuestos en los que dicha pareja sea nacional de un tercer estado en el que se requiera solicitud de visado, requisitos que habrán de ser acreditados ante la oficina consular. Por tanto, la redacción inicial del artículo 93 facilita sólo en apariencia la unión de las parejas, con independencia del lugar

y del momento en que se cree el vínculo, resultando absolutamente contradictorio con los requisitos exigidos.

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. Tampoco son equiparables sus requisitos a pesar de que los efectos que despliegan hayan sido reconocidos por el TJUE y por el TS.

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 pueden 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. En la letra d) párrafo 2º se regula a los hijos adoptivos. En este sentido, el nuevo reglamento exige 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. En este sentido, se debe comentar que la Ley 54/2007 de 28 de diciembre de 2007 sobre adopción internacional en su artículo 27 establece el control de la validez de la adopción constituida por autoridad extranjera. Por ende, se sobreentiende que, cuando se vaya a proceder a la solicitud administrativa, ya dicha adopción ha sido controlada por la autoridad judicial. Similares circunstancias concurren con una adopción a nivel nacional, ya que el artículo 175 y siguientes del CC regula la adopción, señalando el artículo 176 claramente que la adopción se constituirá por resolución judicial; es decir, que existe un previo control judicial. Por tanto, no se comprende cuál es el alcance y contenido de la expresión del apartado comentado, cuando señala 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.

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 de los ascendientes directos de primer grado en línea directa y los de su cónyuge, o pareja registrada o pareja estable, exigiendo como requisito que no haya recaído acuerdo o declaración de nulidad del vínculo matrimonial o divorcio, o se haya cancelado la inscripción registral de la pareja, exigiendo que acrediten vivir a su cargo y carezcan de apoyo familiar en origen. Ello guarda estrecha relación con la jurisprudencia del TJUE emanada al respecto²⁴. No obstante, se ha de señalar,

24. STJUE GS de 19-10-04 en el asunto C-200/02, ap. 43, el cual interpreta el *concepto jurídico indeterminado*, “estar a cargo” considerando que “*Tal condición resulta de una situación de hecho que se caracteriza por que el titular del derecho de residencia garantiza los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia*”. La STJUE, GS de 9-01-2007, asunto C-1/05, perfila con más detalle esta definición: “*a cargo, resulta de una situación de hecho que se caracteriza porque el ciudadano comunitario que ejerció el derecho de libre circulación o su cónyuge, garantizan los recursos necesarios para la subsistencia del miembro de la familia*”. La STJUE GS de 5-09-2012, asunto C-83/11, y la STJUE Sal 4^a de 16-01-14, asunto C-423/12, entre otras, también interpretan dicho concepto, señalando, en definitiva, que el concepto “estar a cargo” no supone un derecho de alimentos y no es necesario determinar las razones del recurso a ese mantenimiento ni preguntarse si el interesado está en condiciones de subvenir a sus propias necesidades mediante el ejercicio de una actividad laboral. Hay que hacer una interpretación extensiva, el EM debe apreciar si a la vista de sus circunstancias económicas y sociales, no están en condiciones de subvenir a sus necesidades básicas. Debe darse el apoyo y asistencia

material en el país de origen o de residencia. La acreditación de estar a cargo se puede realizar a través de cual medio de prueba valido en derecho: envío de dinero o sufragio de gastos del ascendiente en el país de origen, pago de facturas de salud, abono gastos vivienda y suministros, el hecho de vivir en un domicilio titularidad del familiar del que están a cargo...etc., cualquier gasto generado por el familiar ascendiente que sea abonado por quien otorga el derecho, acreditación de no percepción de ninguna pensión o ayuda social en el país de origen, o acreditación de que la pensión o ayuda no cubre las necesidades básicas, carencia de bienes, inexistencia de otros familiares directos en el país de origen y si los hubiera, acreditar que no pueden asumir dicha carga, bien por su propia situación personal (física, psíquica o económica), bien por la distancia o por cualquier situación debidamente acreditada, enfermedad, informes médicos, de servicios sociales u organismo público que certifique la enfermedad o la necesidad de cuidado y atención permanente, no valerse por sí mismo, certificaciones o Informes de asistentes sociales u organismo similar del país de origen, que acredite la manutención del familiar residente de la UE o la necesidad de atención y cuidado por este familiar, dada la situación personal del ascendiente; en el caso de hijos mayores de 21 años a cargo, los argumentos son los mismos, pudiendo probar el hecho de estar estudiando, cursos reglados, carencia de trabajo o imposibilidad de trabajar (certificado INEM), residencia conjunta. A su vez en estrecha relación con estar a cargo y enfermedad se han de tener presente la siguiente jurisprudencia de presentarse supuestos con similares características: estar a cargo, enfermedad grave, concesión de una ayuda social, necesidades básicas, en: STJUE Sala 1^a de 30-09-2020, asunto B c. Bélgica C-233/19 (en cuanto a retorno/concesión de una ayuda social Apdo. 46-50). STJUE Sala 1^a asunto LM c. Bélgica C-402/19 (Retorno/Progenitor de un hijo mayor de edad que padece una grave enfermedad apdo. 34-36, 38, 40-41, 55). También nuestro STS se ha pronunciado al respecto, por todas, STS Sala 3^a 2842/12 de 27-04-2012, Rec. 6769/10, STS de 23-02-2016 Rec. 2422/05 y las de 10 y 11 de octubre de 2016 Recursos 355/16

como se verá más adelante, que el nuevo reglamento define en el artículo 196 el concepto de persona extranjera a cargo²⁵.

y 1177/16, así como la STS de 8-05-2017 Rec. 1712/16, contemplan igualmente el concepto “familiar a cargo”, esta última respecto a mayor de 21 años, al no quedar acreditado que dependa económicamente o esté a cargo, señalando la Sala que el mero compromiso, del ciudadano comunitario o de su cónyuge, de asumir a su cargo a los miembros de la familia de que se trata no demuestra que exista una situación real de dependencia de éstos.

25. El art. 196.1 del nuevo reglamento define “estar a cargo” señalando que: “cuando exista una situación de hecho por la que se garantice una ayuda o apoyo material que acredite una dependencia económica o física. La dependencia, que será valorada de forma individual y circunstanciada, habrá de ser real y estable, sin que haya podido ser provocada con el objeto de obtener una autorización de residencia en España. 2. Se entenderá por dependencia económica, la situación de hecho en la que la persona de quien esté a cargo el dependiente le preste ayuda material o económica para satisfacer sus necesidades básicas de la vida siempre que den las siguientes condiciones: a) Que sea real, estable y sostenida en el tiempo, sin que puedan considerarse situaciones aisladas y puntuales. b) Que se produzca en el país de origen o de procedencia. c) Tiene que preexistir al momento de la presentación de la solicitud. 3. A los efectos de la valoración de las condiciones indicadas en el apartado anterior, el órgano competente tendrá en cuenta lo siguiente: a) La situación personal, familiar, económica y patrimonial del dependiente en el Estado de origen o de procedencia. b) El hecho de que el dependiente, por razón de sus circunstancias, como la edad, la formación o la salud, tenga perspectivas de encontrar empleo, no será impedimento para que pueda considerarse que se encuentra a cargo. c) Teniendo en cuenta las circunstancias del familiar, se presumirá que el dependiente está a cargo cuando haya recibido fondos o se hayan soportado gastos durante, al menos, el año previo a la fecha de presentación de la solicitud 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. d) La persona que se hace cargo del dependiente debe disponer de un estado financiero y de una autonomía de medios económicos compatible con esa situación. Esto se entenderá que sucede cuando su unidad de convivencia, incluida la persona dependiente, no sea perceptora de la renta garantizada del ingreso mínimo vital y obtenga ingresos o tenga un patrimonio de acuerdo con lo siguiente: 1.º Ingresos, rentas o rendimientos equivalentes, en euros o su equivalente legal en moneda extranjera, al 100 por ciento del importe mensual, incluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias, de las pensiones no contributivas fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dividido por doce, en unidades familiares que incluyan a la persona reagrupante y a un familiar reagrupado, o del 130 por ciento en unidades familiares que incluyan a más de dos miembros. 2.º Un patrimonio estable valorado en un importe igual o superior, en euros o su equivalente legal en moneda extranjera, a tres veces la cuantía indicada en el punto 1.º precedente en cómputo anual. 4. Se entiende por dependencia física, una situación de hecho que puede venir determinada por motivos graves de salud por los que sea estrictamente necesario hacerse cargo del cuidado personal del dependiente, siempre que éste carezca del apoyo familiar adecuado en el país de origen. En este supuesto, deben reunirse, acumulativamente, las siguientes condiciones: 1.º Que la situación de dependencia por razones de padecimiento de enfermedad grave exista con carácter previo a la fecha de presentación de la solicitud. 2.º que deba hacerse cargo del cuidado personal del dependiente por no ser este objetivamente capaz de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud. 5. Independientemente de lo anterior, se presumirá que la persona extranjera se encuentra a cargo, en todo caso, cuando se trate de ascendientes mayores de 80 años o cuando el ascendiente padezca una enfermedad consistente en pluripatologías tendentes a la cronicidad, pérdida severa de la capacidad funcional o mental. También se presumirá una situación a cargo cuando la persona reagrupante por razones derivadas de la edad, la

9. El artículo 94.1.f) viene a recoger el antiguo precepto 124.3 del RD 629/2022 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 prevista para la asistencia a las personas que requieren cuidados, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. La autorización se limita a un “único” familiar hasta el segundo grado.

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 de Memoria Histórica y la actual Ley de Memoria Democrática.

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 feha-*

enfermedad o la discapacidad, tenga reconocido por los órganos competentes de las administraciones públicas alguno de los grados de dependencia contemplados 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.”

ciente, 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 UE y la Directiva 38/04 y el RD 240/07. Aquí han de tenerse en cuenta dos aspectos: i) habrá de acreditar la existencia de medidas de protección por desamparo en España²⁶, ii) en el caso de que dichas medidas sean adoptadas en el extranjero, también han de ser acreditadas (traducidas y legalizadas) y reconocidas en el ordenamiento jurídico español, siempre que ello no constituya una vulneración del orden público.

Este artículo tiene una estrecha relación con los requisitos exigidos en el artículo 96 b) en cuanto a la documentación que

26. Para ello, se ha de tener presente fundamentalmente la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, Ley Orgánica 8/2021, de 4 de julio, de Protección integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la violencia, Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia (texto consolidado) y luego las regulaciones de ámbito autonómico.

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 conjuntamente 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 legal²⁷.

27. Se ha de tener presente en estos aspectos relacionados con los visados lo regulado en el Reglamento (UE) 2018/1806 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están

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 de 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.

6. Conclusiones

El nuevo reglamento (RD 1155/2024) plantea importantes modificaciones en el régimen de residencia de familiares de españoles. Si bien introduce medidas que pueden facilitar la residencia de algunos familiares, también genera incertidumbre sobre la aplicación del régimen de ciudadanos de la UE. La falta de claridad en la disposición derogatoria única del nuevo reglamento de extranjería y las restricciones adicionales en ciertos supuestos podrían

sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación y su aplicación en España.

dar lugar a vulneraciones del principio de igualdad.

Como se ha podido apreciar a lo largo de este trabajo, el régimen de autorización de residencia de los familiares de ciudadanos españoles revela aspectos discriminatorios en cuanto al derecho a la igualdad y un trato discriminatorio en cuanto a los requisitos exigidos, en comparación con la regulación dada por el Derecho de la UE. Estas discriminaciones atentan contra la dignidad humana, estableciendo españoles de segunda, cuando estos no han ejercido el derecho a la libertad de circulación por la UE y, en aquellos supuestos en que el familiar pertenezca a un tercer estado donde se requiera solicitud de visado, u otros aspectos como la edad mínima del cónyuge: restricción a mayores de 18 años, contraria a la LJv, y las exigencias adicionales en caso de matrimonio previo.

En definitiva, existe una diferencia de régimen jurídico más rigurosa para los ciudadanos españoles que para los ciudadanos de la UE, lo que implica una situación menos favorable para aquellos, lo que carece de respaldo. Un real decreto dentro de la pirámide normativa de las fuentes del Derecho no debe dictar disposiciones que vayan en contra de la normativa internacional. La autoridad reglamentaria no puede vulnerar derechos recogidos en convenciones internacionales, como el recogido en el artículo 8 del CEDH, el artículo 7 de la CDFUE y los artículos 20 y 21 del TFUE.

Bibliografía

Álvarez Rodríguez, A. (2021). *Epílogo. Régimen jurídico de los extranjeros nacionales de españoles de terceros países*

familiares españoles que no han ejercido la libre circulación. ¿Es necesaria una normativa específica? En D. Marín Consarnau (Coord.), *Retos en inmigración, asilo y ciudadanía: Perspectiva Unión Europea, internacional, nacional y comparada* (pp. 349–367). Marcial Pons. Madrid, España.

Díez Picazo, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Civitas. Madrid, España.

Marín Consarnau, D. (2022). La reagrupación familiar y el camino hacia una aplicación creíble de las normas migratorias ¿para quién y para cuándo? En A. Fernández Pérez (Coord.), *Perspectivas de la política de inmigración, asilo y refugio en la Unión Europea* (pp. 63–88). Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor, España.

Núñez Herrera, V. E. (2023). *Modificación del Reglamento de la Ley de Extranjería. Claves, expectativas y realidades. (RD 629/22 y RD 557/11)* (pp. 84–90). Sepín. Madrid, España.

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

Ross, A. (1994). *Sobre el Derecho y la Justicia* (4.^a ed.). Eudeba. Buenos Aires, Argentina.

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

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. Madrid, España.

