



Roj: **STS 1014/2024 - ECLI:ES:TS:2024:1014**

Id Cendoj: **28079130052024100034**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **28/02/2024**

Nº de Recurso: **6913/2022**

Nº de Resolución: **331/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **ANGELES HUET DE SANDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Bilbao, núm. 4, 02-09-2020 (rec. 334/2019),
STSJ PV 1871/2022,
ATS 1353/2023,
STS 1014/2024**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 331/2024

Fecha de sentencia: 28/02/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6913/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/02/2024

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.PAIS VASCO CON/AD SEC.2

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

Transcrito por: L.C.S.

Nota:

R. CASACION núm.: 6913/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 331/2024

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 28 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación 6913/2022, interpuesto por don Anibal , bajo la representación procesal de la procuradora doña Cristina de Prada Antón y la dirección letrada de doña María Virginia Hoyos Suarez nombradas ambas del turno de oficio, contra la sentencia 306/2022 de 1 de mayo, dictada por la Sección 2.^a de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso de apelación núm. 874/2020, que confirma la sentencia del procedimiento abreviado 334/2019 del Juzgado de lo Contencioso núm. 4 de Bilbao cuyo objeto es la resolución de 9 de octubre de 2019 del Subdelegado del Gobierno de Bizkaia, desestimatoria de solicitud de autorización de residencia temporal no lucrativa, primera renovación, presentada el 26 de julio de 2019.

Se ha personado en este recurso la Administración General del Estado, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Ángeles Huet De Sande.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso de apelación núm. 874/2020, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, con fecha 31 de mayo de 2022, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"Desestimamos el recurso de apelación 874/2020, interpuesto por Anibal , nacional de Nigeria, contra la sentencia n.º 156/2020, de 2 de septiembre 2020, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Bilbao, que desestimó el recurso 334/219, seguido por los trámites del procedimiento abreviado contra la resolución de 9 de octubre de 2019 del Subdelegado del Gobierno de Bizkaia, que desestimó solicitud de autorización de residencia temporal no lucrativa, primera renovación, presentada el 26 de julio de 2019, y debemos:

1.º- Confirmar el pronunciamiento desestimatorio al que llegó la sentencia apelada y rechazar las pretensiones ejercitadas por el apelante.

2.º- No hacer expreso pronunciamiento en cuanto a las costas."

SEGUNDO. Contra la referida sentencia la representación procesal de don Anibal preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se tuvo por preparado mediante auto de 2 de septiembre de 2022, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 8 de febrero de 2023, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6913/2022, preparado por la representación procesal D. Anibal contra la sentencia de 31 de mayo de 2022, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que desestima el recurso de apelación nº 874/2020.

2.º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en determinar:

a) el alcance de la disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, respecto de la tramitación de las solicitudes de autorización de residencia que se encuentren en situación de pendencia o en curso, bien en vía administrativa o jurisdiccional, en este último caso en cualquiera de sus instancias; y, en su caso,

b) si la jurisprudencia recaída en otros supuestos reconociendo a las prestaciones públicas asistenciales el carácter de ingreso que permita acreditar la suficiencia de los medios económicos del extranjero, por entender irrelevante el origen o naturaleza de dichos ingresos, resulta aplicable en supuestos como el aquí enjuiciado.



3.º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículo 197.2.a) del 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, en la redacción dada por el artículo Único Tres del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el citado Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000; y disposición transitoria única, apartado 1 de este mismo Real Decreto 903/2021 en relación con el artículo 2.3 del Código Civil y artículo 9.3 de la Constitución.

4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos."

CUARTO. La representación procesal de don Anibal interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"Que se estime el presente recurso de casación, anulando la sentencia impugnada y se resuelva conforme a Derecho, declarando la nulidad de la Resolución del Subdelegado del Gobierno en Bizkaia de fecha 9 de octubre de 2019 por la que se denegaba la residencia temporal no lucrativa 1ª renovación solicitado por D. Anibal , y en su lugar, se acuerde concederle el citado permiso de residencia al cumplir con los requisitos."

Y termina suplicando a la Sala que dicte sentencia "[...] por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados, y se acuerde conceder el permiso de residencia solicitado a D. Anibal".

QUINTO. La Abogacía del Estado se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario, ejercitando las siguientes pretensiones:

"Confirmar la interpretación efectuada por la Sala TSJPVen el sentido de que ha de estarse a los medios económicos del solicitante y, en base a la redacción del momento del Artículo 197 RD 557/ 2011, las ayudas sociales no estaban previstas como medios económicos computables.

Que las normas no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan lo contrario y en cuanto lo dispongan y no cabe excepción respeto al régimen de interpretación de ayudas a inmigrantes, porque se incurriría en contrariar la normativa vigente aplicable al momento en cuestión."

Y termina suplicando a la Sala que "[...] dicte sentencia que DESESTIME el presente recurso de casación y confirme la sentencia impugnada, declarando en su caso la interpretación jurisprudencial que considere conveniente, sin perjuicio de las facultades ex 93 LRJCA".

SEXTO. Mediante providencia de 18 de diciembre de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 13 de febrero de 2024, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. La resolución administrativa. Las sentencias del Juzgado y de la Sala.

Don Anibal , nacional de Nigeria, solicitó autorización de residencia temporal no lucrativa, primera renovación, al amparo del art. 197 del Reglamento de Extranjería, aprobado por Real Decreto 557/2011, por ser titular de una autorización de residencia concedida como menor no acompañado y haber accedido a la mayoría de edad. Esta solicitud fue denegada por resolución de 9 de octubre de 2019, de la Subdelegación del Gobierno en Bizkaia, por no cumplirse el requisito exigido por el art. 197.2.a) de contar con medios económicos suficientes para su sostenimiento, en una cantidad que represente mensualmente en euros el 100% del IPREM.

Contra esta resolución, el Sr. Anibal interpuso recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 4 de Bilbao, procedimiento abreviado 334/2019, que dictó sentencia con fecha 2 de septiembre de 2020, desestimándolo al entender que, si bien los ingresos acreditados por el recurrente superan el índice de referencia del IPREM reglamentariamente previsto, dado que éstos proceden íntegramente de ayudas públicas -ayuda especial para la inclusión social del Gobierno Vasco-, no son susceptibles de ser computados a efectos de dar cumplimiento a dicho requisito, de conformidad con la doctrina sentada en la STS 110/2019, de 1 de febrero, rec. 3141/2017.

Interpuesto recurso de apelación -tramitado con el n.º 874/2020-, fue desestimado por la sentencia de 31 de mayo de 2022 de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia



del País Vasco, aquí recurrida. La sentencia de la Sala de instancia, con apoyo, asimismo, en la STS 110/2019, de 1 de febrero, confirma este criterio del Juzgado y considera, además, que no resulta de aplicación el nuevo régimen regulatorio de esta autorización contenido en el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, que sí permite computar las ayudas sociales, porque no estaba en vigor al tiempo de la solicitud ni al de resolverse esta por la Administración ni siquiera, tampoco, al dictarse la sentencia apelada.

SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

a) el alcance de la disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, respecto de la tramitación de las solicitudes de autorización de residencia que se encuentren en situación de pendencia o en curso, bien en vía administrativa o jurisdiccional, en este último caso en cualquiera de sus instancias; y, en su caso,

b) si la jurisprudencia recaída en otros supuestos reconociendo a las prestaciones públicas asistenciales el carácter de ingreso que permita acreditar la suficiencia de los medios económicos del extranjero, por entender irrelevante el origen o naturaleza de dichos ingresos, resulta aplicable en supuestos como el aquí enjuiciado.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículo 197.2.a) del 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, en la redacción dada por el artículo único tres del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el citado Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000; y disposición transitoria única, apartado 1 de este mismo Real Decreto 903/2021 en relación con el artículo 2.3 del Código Civil y artículo 9.3 de la Constitución.

TERCERO. El escrito de interposición.

En su escrito de interposición don Anibal denuncia la infracción del artículo 197.2.a) del Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería, en la redacción dada por el artículo único tres del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica dicho Reglamento; la disposición transitoria única, apartado 1 de este mismo Real Decreto 903/2021; el artículo 2.3 del Código Civil y el artículo 9.3 de la Constitución, así como la jurisprudencia constitucional que lo interpreta en relación con el principio de retroactividad.

Alega el recurrente que el Real Decreto 903/2021, que da una redacción al art. 197.2.a) del Reglamento de Extranjería que resulta más favorable al interesado, en cuanto permite computar los ingresos procedentes del sistema asistencial para cubrir la suficiencia de medios económicos, debió ser aplicado en la sentencia dictada en apelación por permitirlo su disposición transitoria única, ya que, aunque su solicitud se había presentado con anterioridad, había que entender que se encontraba pendiente de resolver a su entrada en vigor ya que ésta se produjo cuando todavía no se había resuelto el recurso de apelación.

Consta en las actuaciones que el recurrente es perceptor de una ayuda económica mensual de la Diputación Foral de Bizkaia, en concepto de ayuda especial para la inclusión social y del programa de acompañamiento y los fondos del Gobierno Vasco, así como titular de ayudas de la Cruz Roja en concepto de alimentos, transporte, de bolsillo, gastos médicos y vestuario, entre otros, suficiente para su subsistencia.

Considera que se infringe el art. 9.3 CE y la jurisprudencia constitucional que lo interpreta en cuanto garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, pero nada impide al legislador dotar a la ley de la retroactividad que considere oportuno, ya que nada impide la retroactividad de las leyes respecto de situaciones no concluidas y en curso, como era el caso de autos ya que se encontraba aún pendiente el recurso de apelación.

Resulta del todo punto ilógico que los jóvenes extranjeros titulares de una autorización de residencia de menor extranjero no acompañado que al acceder a la mayoría de edad no pudieron renovarla de conformidad con el procedimiento que preveía el artículo 197 antes de la modificación, puedan volver a solicitarla conforme a la nueva regulación, con el único límite de la edad, de conformidad con la disposición transitoria única apartado 2, párrafo 2.º, del Real Decreto 903/2021, y los jóvenes extranjeros que tienen su solicitud pendiente de resolución judicial no puedan beneficiarse de la nueva regulación.

Asimismo, pone de relieve que esta Sala ha puesto de manifiesto, en relación con la acreditación de medios económicos suficientes del extranjero y su procedencia, y singularmente en relación con las renovaciones de autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo, que procede una interpretación amplia del concepto



de prestaciones asistenciales (entre otras, SSTs de 13 de julio y 11 de noviembre de 2020, RC 1964/2019 y 4215/2019 respectivamente).

Por tanto, el criterio del órgano judicial de instancia plasmado en la resolución impugnada de rechazar expresamente la aplicación del artículo 197.2.a) en su redacción dada por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, es erróneo y se aparta de manera totalmente injustificada de la doctrina jurisprudencial expuesta, con infracción de los preceptos indicados.

CUARTO. El escrito de oposición.

La sentencia TSJPV aplica en términos estrictos el artículo 197 del RD 557/ 2011, según lo tiene interpretado la propia Sala TS en casación, en la sentencia invocada, STS 110/2019, de 1 de febrero, rec. 3141/2017.

La aplicación retroactiva de la disposición transitoria del RD 903/2021 en la forma en que lo solicita el recurrente no es posible porque no lo prevé así la DT. Obsérvese que contiene varios supuestos, diferentes y amplios, incluso con mención a supuestos del artículo 197 y a peticiones anteriores. Si la sentencia TSJ PV no lo ha aplicado y el recurrente no lo invocó expresamente - el supuesto en el que podía encuadrarse- es que no está entre los mismos, es decir: no está entre los supuestos de retroactividad prevista.

El recurso de casación tan sólo insiste en que se aplique sin más la disposición transitoria en cuanto que el nuevo régimen, la modificación significada del Artículo 197, le beneficia al considerar ingresos las ayudas sociales.

No es eso lo que prevé la DT del RD 903/2021 que establece un régimen detallado de transitoriedad, régimen lógico porque de lo que se trata es de que no crezca una población inmigrante irregular (MENAS) que se mantiene exclusivamente de ayudas sociales, lastrando todo el sistema.

Y en cuanto a la invocación del artículo 9.3 CE, no se está aplicando aquí con carácter retroactivo una disposición que empeore la posición del solicitante. Lo que solicita el recurrente es que se le aplique una disposición actual más beneficiosa a un régimen anterior en el tiempo y ello entendemos que sólo es posible en los términos estrictos que ha previsto la normativa, en este caso la DT transitoria del RD 903/2021.

La retroactividad del régimen más beneficioso no puede acordarse por sistema porque el régimen del Código Civil en su título preliminar, cuasi constitucional, es claro. Artículo 2.3 Cc: "Las leyes no tendrán efecto retroactivo, salvo que dispongan lo contrario" (y en cuanto lo dispongan, añadimos).

QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

Son dos las cuestiones que nos plantea el auto de admisión. Las dos hacen referencia a la posibilidad de tener en cuenta ingresos que proceden de prestaciones asistenciales para alcanzar la cuantía mínima de los medios económicos que se exigen para renovar una autorización de residencia de un menor no acompañado, por haber alcanzado la mayoría de edad siendo titular de una autorización de residencia concedida mientras se encontraba bajo el amparo de los servicios de protección de menores. Tal posibilidad debemos contemplarla, según nos indica dicho auto, desde dos perspectivas, bien en interpretación de la normativa vigente cuando se solicitó la autorización (art. 197.2 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el ROEX), bien por aplicación retroactiva de una norma posterior que modifica este precepto (Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, de modificación del ROEX).

A.- Invirtiendo el orden en el que han sido planteadas ambas cuestiones en el auto de admisión, abordaremos en primer lugar la posibilidad de tener en cuenta los ingresos procedentes de ayudas públicas en la renovación de este tipo de autorizaciones de residencia previstas para menores extranjeros que alcanzan la mayoría de edad, en interpretación de la normativa vigente cuando se solicitó esta renovación, esto es, del art. 197 del Real Decreto 557/2011, en su redacción originaria.

A.1.- La primera renovación de un permiso de residencia de un menor extranjero no acompañado por haber alcanzado la mayoría de edad siendo titular de una autorización de residencia concedida mientras estaba bajo el amparo de los servicios de protección de menores se encontraba regulada, al tiempo de formularse la solicitud -26 de julio de 2019-, por el art. 197 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en su redacción originaria, que remitía al procedimiento para la renovación de la autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo con ciertas particularidades, entre las que se encontraba la de acreditar unos medios económicos para su sostenimiento en una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM (apartado 2.a).

En el caso de autos el solicitante percibe unas ayudas sociales (ayuda especial para la inclusión social y programa de acompañamiento, ambos del Gobierno Vasco) por importe superior a esa cantidad, pero los dos órganos jurisdiccionales de instancia han entendido que tales ingresos no podían computarse para dar cumplimiento a este requisito por tratarse de ayudas públicas. Llegan a esta conclusión en aplicación de la

doctrina establecida en la STS 110/2019, de 1 de febrero, rec. 3141/2017, en la que, efectivamente, se dijo que "Los medios económicos que se exigen para la renovación de una autorización ordinaria de residencia temporal no lucrativa (art. 47 del Reglamento) no pueden proceder de ayudas públicas".

Ahora bien, esta doctrina, no sólo se refería a supuestos de segunda renovación de esta autorización de residencia -supuesto distinto del que aquí se analiza en el que se trata de una primera renovación-, sino que, más allá de esta diferencia, en cuanto al posible alcance general de sus pronunciamientos, debe entenderse superada por una nueva doctrina de la Sala -sobre la que, además, nos advierte expresamente el auto de admisión- que, en relación con la acreditación de medios económicos suficientes del extranjero y su procedencia, ha puesto de manifiesto, singularmente en relación con las renovaciones de las autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo, una interpretación amplia del concepto de prestaciones asistenciales para integrar el requisito de acreditación de medios económicos suficientes, que incluye no sólo las que tienen por objeto facilitar la permanencia o incorporación al ámbito laboral, sino todas aquellas que en alguna medida tratan de garantizar la integración del interesado en la sociedad y evitar su exclusión social, como sería el caso de autos (SSTS de 13 de julio 2020, rec. 1964/2019 y 11 de noviembre de 2020, rec. 4215/2019).

A.2.- Y no encontramos razones que impidan extender esta doctrina, construida al amparo del art. 38.6.c) LOEX, a casos como el que aquí nos ocupa en el que se trata de menores que han obtenido un permiso de residencia por encontrarse bajo el amparo de los servicios de protección de menores que, nada más alcanzar la mayoría de edad, al solicitar la renovación de esta autorización, se encuentran acogidos a un sistema público de ayudas para la cobertura de sus necesidades mínimas que eviten su exclusión social y faciliten su acceso al mercado laboral. Las evidentes dificultades para acceder, de una forma automática y sin solución de continuidad, del sistema de protección de menores en el que se encontraban al mercado de trabajo, acceso automático que la realidad social nos muestra realmente difícil, justifican sobradamente que en el cómputo de los ingresos necesarios para garantizar su subsistencia y obtener esta renovación de la autorización de residencia se incluyan las ayudas públicas que puedan percibir, sin perjuicio de que, además, tales ayudas faciliten su acceso al mercado laboral, permitiendo modificar la autorización así obtenida para convertirla en una autorización de residencia y trabajo en los términos establecidos en el art. 200 del Reglamento, tal y como se prevé en el art. 197.6 del mismo.

Esta interpretación se ve además facilitada por el propio texto del reglamento que en su art. 197.2.a), al describir el requisito relativo a la cuantía mínima a la que deben ascender los medios económicos, no se refiere al origen de los ingresos ni impide, por ello, que éstos provengan de ayudas públicas tendentes a evitar la exclusión social.

Por otra parte, aunque el reglamento, al regular el acceso a estas renovaciones de las autorizaciones de residencia correspondientes a los menores extranjeros tutelados que alcanzan la mayoría de edad, se remite al procedimiento para la renovación de la autorización de residencia temporal de carácter no lucrativo con ciertas particularidades, no puede olvidarse que la LOEX, norma superior jerárquica, en su art. 35 diseña un régimen propio y específico para la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados que es el que debe servir de guía para la interpretación de los preceptos reglamentarios que lo desarrollan.

Y este régimen legal exige tener en cuenta, "en su caso, los informes positivos que, a estos efectos, puedan presentar las entidades públicas competentes referidos a su esfuerzo de integración, la continuidad de la formación o estudios que se estuvieran realizando, así como su incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo". Imponiendo, asimismo, expresamente a las Comunidades Autónomas la obligación de desarrollar "las políticas necesarias para posibilitar la inserción de los menores en el mercado laboral cuando alcancen la mayoría de edad". En definitiva, se trata de la previsión por el legislador de políticas activas por parte de los poderes públicos destinadas a favorecer la integración, formación e inserción laboral de estos menores, teniendo especialmente en cuenta el momento en el que alcancen la mayoría de edad. Y no parece que se ajuste a estas premisas establecidas por el legislador una interpretación del reglamento que excluya las ayudas destinadas a evitar la exclusión social y la inserción laboral en el cómputo de los ingresos necesarios para acceder a la renovación de la autorización de residencia de la que aquí tratamos.

A.3.- Por tanto, en línea con la doctrina sentada en las sentencias de 13 de julio y 11 de noviembre de 2020 (recs. 1964/2019 y 4215/2019) y superando la establecida en la anterior sentencia de 1 de febrero de 2019, rec. 3141/2017, debemos concluir que el requisito de suficiencia de medios económicos contemplado en el art. 197.2.a) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, en su redacción originaria -acreditar como medios económicos para su sostenimiento una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM- debe interpretarse en el sentido de que es susceptible de ser integrado mediante la percepción de ayudas sociales.

B.- La segunda cuestión que nos plantea el auto de admisión se refiere a la aplicación al caso de autos de la nueva redacción dada a este precepto, art. 197 ROEX, por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, cuestión



que ha sido también objeto de análisis en la sentencia recurrida ya que esta norma entró en vigor durante la sustanciación del recurso de apelación, sosteniendo el recurrente que su disposición transitoria única permitiría su aplicación retroactiva por encontrarse aún la apelación pendiente, criterio que fue rechazado por la Sala de instancia.

B.1.- Este Real Decreto, según se explica en su exposición de motivos, tiene por finalidad "articular un régimen propio de residencia en España de los menores extranjeros no acompañados una vez alcanzan la mayoría de edad [...] distinto al régimen de residencia no lucrativa, que se prevé para otros fines alejados de la situación de estos jóvenes", que, "en relación con los menores extranjeros que ya cuentan con una autorización de residencia cuando alcanzan la mayoría de edad [previsto en] el artículo 197, en su nueva redacción, configura un régimen propio que plantea una continuidad de la autorización de residencia con habilitación para trabajar de la que ya dispone el menor extranjero no acompañado y cuya vigencia pretende ser renovada siempre y cuando se acrediten las condiciones que enumera su apartado segundo. Con ello, se suprimen las referencias al régimen de residencia no lucrativa que dejará de ser de aplicación".

Y en cuanto a las condiciones que se plantean reglamentariamente para la renovación de esta residencia, "el Ingreso Mínimo Vital pasa a sustituir al IPREM como valor económico de referencia para la autorización de residencia de estos jóvenes" que "se entiende más adecuado" porque "como su propio nombre indica es la cantidad mínima que permite a una persona sufragar sus gastos básicos de manutención en España".

Con esta justificación, la nueva redacción del art. 197.2.a) ROEX configura el requisito de suficiencia de medios económicos para acceder a la renovación de la autorización de la que aquí tratamos en los siguientes términos:

"La autorización será renovada cuando queden acreditadas las siguientes condiciones:

a) Que el solicitante cuenta con medios económicos suficientes para su sostenimiento. La suficiencia de estos medios se entenderá cumplida cuando se acrediten unos ingresos y rentas mensuales que superen la cuantía mensual individual de la renta garantizada prevista en el Real Decreto Ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, o bien, que se acredite que su sostenimiento queda asegurado dentro de un programa desarrollado por una institución pública o privada.

A estos efectos serán computables los ingresos provenientes de un empleo, del sistema social, así como otras cuantías que pueda percibir."

Por tanto, la nueva redacción permite expresamente que se computen los ingresos provenientes del "sistema social".

B.2.- Entiende el recurrente que esta nueva regulación debería serle de aplicación porque a la entrada en vigor de esta nueva redacción del precepto aún no se había resuelto el recurso de apelación y ello permitía considerar que se trataba de una solicitud "pendiente o en curso" a efectos de la aplicación del apartado 1 de la disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021.

El contenido íntegro de esta disposición transitoria es el siguiente:

"1. Las solicitudes de las autorizaciones previstas en los artículos 196, 197 y 198 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto y que se encuentren pendientes o en curso en ese momento se tramitarán y resolverán conforme a lo previsto en este real decreto.

2. La autorización de residencia prevista en el artículo 198 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (EDL 2000/77473), podrá ser solicitada por aquellos jóvenes extranjeros que tengan entre 18 y 23 años en el momento en que entre en vigor este real decreto y que cuando eran menores estaban bajo un servicio de protección de menores que ostentaba la tutela, custodia, protección provisional o guarda, alcanzaron la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia prevista en el artículo 196 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y no pudieron acreditar, en el momento en el que cumplieron dieciocho años, los requisitos exigidos para la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales. En estos casos, la certificación prevista en el artículo 198 será sustituida por la acreditación de que estuvo a disposición de un servicio de protección de menores.

También podrán solicitar esta autorización aquellos jóvenes extranjeros que tengan entre 18 y 23 años en el momento en que entre en vigor este real decreto y que, pese a acceder a la mayoría de edad siendo titular de una autorización de residencia de menor extranjero no acompañado, ésta no ha podido ser renovada de conformidad con el procedimiento que preveía el artículo 197 antes de la modificación operada por este real decreto.

Finalmente, aquellos jóvenes extranjeros de entre 18 y 23 años que han visto renovada su autorización de residencia de menor extranjero no acompañado de conformidad con el procedimiento que preveía el artículo 197 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, antes de la modificación operada por este real decreto podrán solicitar en cualquier momento la autorización prevista en el artículo 197 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en su redacción actual."

Pues bien, no podemos compartir el planteamiento del recurrente. Por solicitudes "pendientes o en curso" deben entenderse las pendientes en vía administrativa, pero no aquéllas sobre las que pende un recurso jurisdiccional. La jurisdicción no "tramita" ni "da curso" a estas solicitudes, la potestad para resolver sobre estas autorizaciones corresponde a la Administración, no a la jurisdicción que se limita a controlar la legalidad de la decisión administrativa. Los términos en los que aparece redactado este apartado primero de la disposición permiten extender la situación de pendencia o en curso al agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de los recursos administrativos pertinentes, pero una vez que se dicta la resolución definitiva por la Administración, sus efectos pueden ser suspendidos y su ajuste a la legalidad controlado por los tribunales, pero el procedimiento ha sido ya resuelto por quien únicamente tiene la potestad y competencia para ello, la Administración.

B.3.- Invoca también el recurrente la posibilidad de dotar de retroactividad a las normas que no sean sancionadoras o restrictivas de derechos (art. 9.3 CE), y eso es precisamente lo que hace la disposición transitoria única al permitir en su párrafo primero que una norma que no estaba vigente al tiempo de formularse la solicitud se aplique al resolverla.

Las normas no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan lo contrario (art. 2.3 CC). Así pues, con los límites que derivan del art. 9.3 CE para las normas sancionadoras o restrictivas de derechos, es posible que una norma prevea su eficacia retroactiva, debiendo entonces estarse a los términos en los que la norma ha querido dirigir sus efectos hacia el pasado, estableciendo el correspondiente régimen transitorio.

En la disposición transitoria que analizamos los efectos hacia el pasado se producen de dos maneras: de una parte, permitiendo su aplicación al tramitar y resolver la Administración solicitudes presentadas antes de su entrada en vigor (párrafo primero) y, de otro, (párrafo segundo), articulando, como explica su exposición de motivos, "una vía que permita a los jóvenes extranjeros que hubieron visto denegada su solicitud de renovación por no cumplir con los requisitos que preveía en la redacción anterior el artículo 197 o que, habiendo cumplido ya los 18 años, no pudieron solicitar su autorización de residencia en base al artículo 198 por no reunir los requisitos entonces exigidos, acceder a estas nuevas autorizaciones en caso de que cumplan con las nuevas condiciones. De esta forma se garantiza a los jóvenes extranjeros de entre 18 y 23 años que puedan solicitarlas de forma transitoria".

Por tanto, la norma, que establece una regulación más beneficiosa, contiene una regulación precisa de sus efectos retroactivos, ciertamente amplios, pues no sólo permite su aplicación a las solicitudes pendientes de ser resueltas por la Administración (retroactividad de grado mínimo o medio), sino que faculta a acceder al nuevo régimen autorizador previsto en ella a quienes tuvieran entre 18 y 23 años al tiempo de su entrada en vigor -supuesto en el que parece encontrarse el recurrente, pues, según consta en su solicitud, nació el NUM000 de 2000- y hubieran visto denegadas o no hubieran podido formular solicitudes amparadas en la anterior regulación por no reunir sus requisitos (retroactividad de grado máximo).

B.4.- Entiende el recurrente que no tiene sentido confirmar en sentencia la denegación de una autorización por el incumplimiento de un requisito no previsto en la nueva norma que entró en vigor durante la pendencia del recurso de apelación ya que la nueva regulación, dentro de los límites de edad que expresa su disposición transitoria, permite acceder al nuevo régimen autorizador.

Ahora bien, sin perjuicio de que este argumento haya perdido ya, en gran parte, la razón de ser de su invocación a la vista de la respuesta dada a la anterior cuestión de interés casacional, debe recordarse que los tribunales deben resolver las pretensiones con arreglo a la norma que resulte de aplicación *ratione temporis* que no tiene carácter disponible. El carácter más beneficioso de una nueva regulación -dejando al margen el Derecho sancionador- no obliga a su aplicación retroactiva, como parece entender el recurrente. Sin perjuicio de que, cuando tal retroactividad se encuentre prevista en el régimen transitorio decidido en la nueva norma, como aquí ocurre, puedan seguirse sus previsiones que, en este caso, no permiten la solución propuesta por el recurrente, sino que, dentro de los límites de edad que en él se señalan, faculta a formular una nueva y distinta solicitud en los términos en los que la propia disposición transitoria establece.

B.5.- Por tanto, en respuesta a esta cuestión que nos planteó el auto de admisión debemos responder que la disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, en su apartado primero, se refiere a las solicitudes de autorización de residencia que se encuentren en situación de pendencia o en curso en vía administrativa, incluidos los recursos administrativos.

**SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.**

A la vista de las anteriores consideraciones, nuestra respuesta a las dos cuestiones en las que se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

a).- La disposición transitoria única del Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, 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, en su apartado primero, se refiere a las solicitudes de autorización que se encuentren en situación de pendencia o en curso en vía administrativa, incluidos los recursos administrativos.

b).- El requisito de suficiencia de medios económicos contemplado en el art. 197.2.a) del 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, en su redacción originaria -acreditar como medios económicos para su sostenimiento una cantidad que represente mensualmente el 100% del IPREM-, debe interpretarse en el sentido de que es susceptible de ser integrado mediante la percepción de ayudas sociales.

SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida se ajusta a la interpretación que hemos llevado a cabo del régimen transitorio previsto en la disposición transitoria única, apartado primero, del Real Decreto 903/2021, al haber entendido que la nueva regulación contenida en esta norma sólo era aplicable a las solicitudes pendientes en vía administrativa a su entrada en vigor y no a las que, a esa fecha, hubieran sido resueltas por la Administración y estuvieran pendientes de recibir respuesta a su impugnación por parte de la jurisdicción.

En cambio, no se ajusta a la respuesta que hemos dado a la interpretación del requisito de suficiencia de medios económicos contemplado en el art. 197.2.a) del Real Decreto 557/2011, en su redacción originaria, que es la que aquí resulta de aplicación, al haber aplicado una doctrina de esta Sala que no permitía computar las ayudas sociales para integrar dicho requisito, doctrina que se ha visto superada por otras sentencias posteriores cuya línea hemos asumido y adaptado a la autorización aquí concernida, en cuya virtud, tales ayudas sí son computables para integrar el citado requisito.

En consecuencia, siendo posible computar las ayudas sociales percibidas por el solicitante para alcanzar el límite de ingresos previsto en el citado precepto (art. 197.2.a del Real Decreto 557/2011, en su redacción originaria) y afirmándose expresamente en la sentencia recurrida que éstas superan el mínimo que en él se establece, debe accederse a la solicitud de renovación pretendida, debiendo, por ello, prosperar el recurso de casación.

OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 LJCA, cada parte abonara las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

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

Primero. Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

Segundo. Haber lugar al recurso de casación interpuesto por don Anibal contra la sentencia de 31 de mayo de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que desestima el recurso de apelación 874/2020, sentencia que se casa y anula, y, en su lugar, estimamos dicho recurso de apelación y, con revocación de la sentencia apelada - sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Bilbao de 2 de septiembre de 2020, P.A. 334/2019-, anulamos la resolución administrativa que constituía su objeto, reconociendo el derecho del recurrente a la autorización de residencia pretendida.

Tercero. Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.