

Decisión del Consejo de Estado

n.º 502860

ECLI:FR:CEASS:2026:502860.20260505

Publicada en el Lebon Digest

Asamblea

Sr. Bruno Delsol, ponente,

CABINET ACTE V AVOCATS, abogados.

Lectura del martes 5 de mayo de 2026.

REPÚBLICA FRANCESA

EN NOMBRE DEL PUEBLO FRANCÉS

Teniendo en cuenta el siguiente procedimiento:

Mediante una solicitud y dos escritos de réplica, registrados el 27 de marzo de 2025 y el 14 de enero y el 26 de marzo de 2026 en el Registro de la División de Litigios del Consejo de Estado, las asociaciones Fédération des Acteurs de la Solidarité, JRS France - Service Jésuite des Réfugiés, Comité inter-mouvement auprès des évavés (Cimade), Groupe SOS Solidarités, Secours Catholique, Forum Réfugiés, Emmaüs Solidarité, Aurore, France Terre d'Asile (FTDA) y Coallia solicitan al Consejo de Estado:

1) anular por abuso de poder la carta de 28 de enero de 2025 por la que el Ministro del Interior transmitió su solicitud a sus servicios y la decisión implícita de rechazo derivada el 21 de febrero de 2025 del silencio mantenido por el Ministro del Interior sobre la misma solicitud, con el fin de poner fin a las deficiencias que afectan al sistema de "Administración Digital para Extranjeros". Francia " (ANEF) adoptando todas las medidas necesarias para asegurar el acceso normal de los usuarios al servicio público, respetar las leyes y reglamentos aplicables a los extranjeros y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas interesadas;

2º) ordenar al Ministro que adopte todas las medidas necesarias para asegurar el acceso normal de los usuarios al servicio público y a la ANEF y la garantía efectiva de sus derechos, y en particular:

- modificar el servicio en línea para que los usuarios puedan realizar simultáneamente varios procedimientos, incluyendo la presentación de varias solicitudes de permisos de residencia por diferentes motivos, priorizándolas, corrigiendo o complementando una solicitud, incluso con documentos voluminosos o no solicitados, o cancelándola, en particular cuando hayan cambiado los criterios, modificando la dirección de correo electrónico para la conexión después de la verificación de identidad y obteniendo información precisa sobre el progreso del examen;
- modificar el Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo (CESEDA) para renovar automáticamente los certificados de prórroga del período de tramitación y, como medida secundaria, aumentar su período de validez;
- modificar el mismo código y el servicio en línea para alinear los derechos asociados a estos certificados con los que adjuntos a recibos y de manera que los certificados de decisión favorable confieran los mismos derechos que un permiso de residencia y mencionen esto;
- actualizar los diversos textos que establecen la lista de documentos que deben presentarse para obtener un derecho al que pueden tener derecho los extranjeros con estatus legal para incluir documentos de residencia provisional;
- difundir información clara sobre el valor legal de estos mismos documentos;
- limitar la intervención del Centro de Contacto Ciudadano (CCC) y los Puntos de Recepción Digital (PAN) a un plazo específico, después del cual debe implementarse una solución alternativa, y exigir, en caso de mal funcionamiento, la emisión de un recibo que indique esto y extienda los derechos de residencia;
- aumentar las prerrogativas de TI del CCC para permitirle superar ciertos bloqueos menores;
- especificar los procedimientos para recurrir a la solución alternativa después de que la intervención del PAN haya fallado, prohibir el uso exclusivo de personas en el servicio cívico en los PAN, y difundir mejor información sobre la existencia de PAN en las distintas prefecturas;

3) ordenar al Estado que pague la suma de 2.000 € de conformidad con el artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa.

Teniendo en cuenta los demás documentos del expediente;

Teniendo en cuenta:

- Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021;
- Ley Orgánica N° 2011-333 de 29 de marzo de 2011;
- el Código de la Construcción y la Vivienda;
- el Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo;
- el Código de la Seguridad Social;
- el Código del Trabajo;
- Ley N° 2024-42 de 26 de enero de 2024;
- la Orden de 1 de agosto de 2023 emitida para la aplicación del Artículo R. 431-2 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo que establece los procedimientos de acogida y apoyo y las condiciones para recurrir a la solución alternativa para los usuarios del servicio en línea "ANEF";
- el Código de Justicia Administrativa;

Habiendo escuchado en audiencia pública:

- el informe del Sr. Bruno Delsol, Consejero de Estado,
- las alegaciones del Sr. Frédéric Puigserver, Relator Público;

Tras las presentaciones, tomaron la palabra Meier-Bourdeau, Lecuyer & Associates, abogado de la Federación de Actores Solidarios, las asociaciones JRS Francia - Servicio Jesuita a Refugiados, el Comité Intermovimientos para los Evacuados (Cimade), Groupe SOS Solidarités, Secours Catholique, Forum Réfugiés, Emmaüs Solidarité, Aurore, France Terre d'Asile (FTDA) y Coallia.

Considerando lo siguiente:

1. El artículo R. 431-2 del Código francés sobre la entrada y residencia de extranjeros y el derecho de asilo estipula que, para las categorías de permisos de residencia enumeradas en una orden emitida por el Ministro responsable de inmigración, las solicitudes deben presentarse a través de un servicio en línea conocido comúnmente como "Administración Digital para Extranjeros en Francia" (ANEF). Las órdenes ministeriales emitidas para la aplicación de este artículo, recopiladas en el Anexo 9 del mismo código, enumeran la mayoría de las categorías de permisos de residencia. La Federación de Actores Solidarios y las demás asociaciones solicitantes han solicitado al Ministro del Interior que subsane las deficiencias que afectan a ANEF adoptando todas las medidas necesarias para garantizar que los usuarios tengan un acceso normal al servicio público, que se cumplan las normas legislativas y reglamentarias relativas a los derechos de los extranjeros y que se garantice el respeto efectivo de los derechos de las personas afectadas, en particular ciertas medidas cuyo contenido han especificado. Solicitan al Consejo de Estado que anule, por abuso de poder, la respuesta que el Ministro les envió por carta de fecha 28 de enero de 2025, y la decisión implícita resultante del silencio del Ministro sobre su solicitud el 21 de febrero de 2025, y que le ordene adoptar todas las medidas necesarias, incluidas medidas específicas.

En cuanto a las intervenciones:

2. Amnistía Internacional Francia, las asociaciones Accueil Demandeurs d'asile (Bienvenida a los Solicitantes de Asilo) y Groupe Accueil et Solidarité (Grupo de Bienvenida y Solidaridad), y la asociación Femmes de la Terre (Mujeres de la Tierra) han demostrado un interés suficiente en la anulación de la decisión implícita objeto de la apelación. Por consiguiente, sus intervenciones en apoyo de la solicitud son admisibles. Lo mismo se aplica a las intervenciones de la CFDT y la CGT, dado que entre sus objetivos estatutarios se encuentra la defensa de los trabajadores extranjeros, ya que estas intervenciones cuestionan la negativa del Ministro del Interior a subsanar las deficiencias que afectan a la ANEF (Agencia Nacional para los Trabajadores Extranjeros) en lo que respecta a esta categoría de extranjeros. Sin embargo, dado que un interviniente no tiene derecho a presentar conclusiones propias, las intervenciones de estas asociaciones y sindicatos son inadmisibles en la medida en que se refieran a la existencia de deficiencias distintas a las que constan en la solicitud presentada por la Federación de Actores Solidarios y las demás asociaciones solicitantes.

3. Por otra parte, si bien el Sindicato por la Justicia Administrativa Colectiva e Independiente sostiene que las disfunciones que enfrentan los solicitantes de permisos de residencia suponen una carga para los tribunales administrativos, la decisión impugnada no puede considerarse

que afecte inherentemente el empleo y las condiciones laborales de los jueces administrativos cuyos intereses colectivos defiende, ni infringe sus derechos y prerrogativas. Además, este sindicato, cuyos estatutos estipulan que constituye un sindicato profesional en el sentido del código laboral, no puede ampararse válidamente en los términos generales de esos mismos estatutos relativos, en particular, al respeto de los derechos y libertades.

En cuanto al marco jurídico y la función del juez:

4. Para servir al interés general para el cual se creó el servicio, es responsabilidad del administrador de un servicio público asegurar que los usuarios tengan derecho de acceso al servicio en condiciones normales, respetando el principio de igualdad, garantizar la continuidad del servicio y realizar los ajustes necesarios que requiera la necesidad de adaptabilidad. En particular, debe corregir las deficiencias que afectan al servicio y que restringen de manera anormal el derecho de acceso de los usuarios o comprometen el ejercicio de los derechos que les confiere la ley.

5. Cuando el tribunal administrativo conoce de una solicitud de anulación de la negativa de la administración a conceder una solicitud para que adopte medidas que pongan fin al incumplimiento de una obligación legal que le incumbe, le corresponde al tribunal, dentro de los límites de su competencia, evaluar si la negativa de la administración a adoptar dichas medidas es ilícita y, de ser así, ordenar a la administración que adopte las medidas necesarias. Este es el caso, en particular, cuando el tribunal impugna la negativa de la administración a poner fin a las deficiencias que afectan a un servicio público y que, según se alega, comprometen el acceso normal de los usuarios a dicho servicio público o dificultan el ejercicio efectivo de sus derechos. Sin embargo, y en ningún caso, no entra dentro del ámbito de competencia de esta oficina sustituir a las autoridades públicas en la determinación de una política pública ni ordenarles que lo hagan.

6. La administración es responsable de cumplir sus funciones de conformidad con las leyes aplicables. Para ello, debe eliminar del ordenamiento jurídico toda disposición que contravenga dichas leyes y que sea de su competencia. Asimismo, es responsable de adoptar las medidas administrativas —legales, financieras, técnicas u organizativas— que considere necesarias para garantizar o hacer cumplir la ley. Cuando el juez administrativo determine, en particular dada la gravedad o la recurrencia de las faltas señaladas, una clara violación de una norma jurídica en el desempeño de sus funciones por parte de la administración, y en especial de la obligación de garantizar que las deficiencias de un servicio público no obstaculicen el ejercicio efectivo de los derechos de los interesados, y que determinadas medidas administrativas podrían, de manera directa, segura y apropiada, prevenir su continuación o recurrencia, le corresponde, dentro de los límites de su competencia y con la salvedad mencionada en el punto anterior, evaluar si la negativa de la administración a adoptar tales

medidas está viciada de ilegalidad. Esta ilegalidad solo puede considerarse probada si el juez considera que, a la luz del alcance de la obligación que incumbe a la administración, las medidas ya adoptadas, las dificultades inherentes al cumplimiento de dicha obligación, las limitaciones relacionadas con el desempeño de sus funciones asignadas y los recursos a su disposición, o, dado el alcance de la obligación, los recursos que debería adoptar, la administración está obligada a implementar acciones adicionales.

7. Cuando se comprueba la ilegalidad de la negativa de la administración a adoptar medidas, el juez, tras examinar las alegaciones pertinentes, le ordena que cese dicha negativa mediante todas las medidas apropiadas. Normalmente, corresponde a las autoridades competentes determinar qué medidas son las más adecuadas para garantizar el cumplimiento de las normas legales aplicables. Sin embargo, el juez puede limitar el alcance de su medida cautelar a los ámbitos específicos en los que la investigación haya revelado la existencia de medidas que podrían prevenir la ocurrencia de las ilegalidades observadas. El demandado conserva el derecho a demostrar, dentro del plazo establecido, la aplicación de medidas en otro ámbito, pero con al menos un efecto equivalente. Finalmente, si la promulgación de una medida específica resulta, en cualquier caso, esencial para el cumplimiento de la norma jurídica violada o para el correcto funcionamiento del servicio público, y si la omisión de la autoridad competente de adoptar dicha medida impidiera, por lo tanto, su aplicación, Corresponde al juez ordenar a la administración que adopte la medida en cuestión.

8. Las autoridades reguladoras no podrán exigir el uso de un servicio en línea para trámites administrativos, en particular para solicitar autorización, a menos que garanticen el acceso normal al servicio público para los usuarios y aseguren el ejercicio efectivo de los derechos de las personas interesadas. Deberán tener en cuenta la finalidad del servicio, la complejidad de los trámites administrativos implicados y sus consecuencias para las personas interesadas, las características de la herramienta digital utilizada y las características del público interesado, incluidas, cuando proceda, las dificultades que puedan tener para acceder o utilizar los servicios en línea.

9. Dadas las características de la población que compone a las personas que solicitan un permiso de residencia, la diversidad y complejidad de las situaciones de los solicitantes y las consecuencias que el registro de una solicitud tiene sobre la situación de un nacional extranjero, en particular sobre su derecho a permanecer en Francia y, en algunos casos, a trabajar allí, corresponde a la autoridad reguladora, cuando exige el uso de un servicio en línea para obtener determinados permisos de residencia, proporcionar el apoyo necesario a las personas que carecen de acceso a herramientas digitales o que encuentran dificultades para utilizarlas o para completar los trámites administrativos. Además, por las mismas razones, corresponde a la autoridad garantizar la posibilidad de utilizar una solución alternativa en caso de que algunos solicitantes, a pesar de este apoyo, no puedan utilizar el servicio en línea debido al diseño o funcionamiento de la herramienta.

10. En este sentido, el artículo R. 431-2 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo dispone: «(...) Las personas que no puedan presentar su solicitud en línea recibirán asistencia y apoyo para que puedan completar este trámite. / Además, se pondrá a disposición de los extranjeros que, habiendo realizado todos los trámites necesarios, en particular mediante el sistema de asistencia y apoyo previsto en el párrafo anterior, no puedan utilizar el servicio en línea debido a su diseño u operación, una solución alternativa, consistente en asistencia presencial que permita registrar la solicitud. / El Ministro responsable de inmigración determinará, mediante decreto, los procedimientos de asistencia y apoyo (...) así como las condiciones de recurso y los procedimientos para la aplicación de la solución alternativa (...).» Un decreto de fecha 1 de agosto de 2023, emitido para la aplicación de estas disposiciones, estableció «los procedimientos de acogida y apoyo a los usuarios y las condiciones para el uso de la solución alternativa para los usuarios del servicio en línea ANEF».

Respecto a las alegaciones contra la carta del 28 de enero de 2025:

11. En su carta del 28 de enero de 2025, el Ministro informó a las asociaciones solicitantes que remitía su solicitud a su departamento para su revisión. Al responder de esta manera, el Ministro no rechazó la solicitud, sino que simplemente proporcionó una respuesta provisional que no contiene ninguna decisión apelable. Por lo tanto, la solicitud es inadmisibile en la medida en que se dirige contra esta carta.

Respecto a las alegaciones contra la decisión implícita de rechazo derivada del silencio del Ministro del Interior sobre la solicitud:

Respecto a las deficiencias relacionadas con el diseño o funcionamiento de ANEF:

Respecto a la imposibilidad de presentar varias solicitudes simultáneamente o sucesivamente:

12. En primer lugar, si bien ninguna disposición textual impide que un extranjero solicite simultáneamente o sucesivamente permisos de residencia de diferentes categorías, y dicha posibilidad permanece abierta para los permisos de residencia que no entran dentro del ámbito de aplicación de la ANEF, es constante que esta última, debido a limitaciones relacionadas con el diseño técnico del sistema de información, no permite que un extranjero que solicita un permiso de residencia presente simultáneamente o sucesivamente otra solicitud, para un permiso de otra categoría, hasta que la administración haya resuelto su primera solicitud. Además, si bien un extranjero al que se le haya denegado una solicitud inicial

puede presentar una nueva solicitud sobre otra base, de lo dispuesto en el punto 3 del artículo L. 611-1 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo se desprende que la denegación de expedir o renovar un permiso de residencia es uno de los casos que justifican la facultad de la autoridad administrativa para obligar a un extranjero a abandonar el territorio francés y, según el artículo L. 432-1-1 del mismo Código, modificado por la Ley de 26 de enero de 2024 para controlar la inmigración y mejorar la integración: «La expedición o renovación de un permiso de residencia temporal o plurianual podrá denegarse, mediante decisión motivada, a todo extranjero: 1° Que no haya cumplido la obligación que le impone de abandonar el territorio francés en la forma y dentro de los plazos prescritos por la autoridad administrativa (...)». Por lo tanto, la imposibilidad, por razones técnicas, de presentar dichas solicitudes probablemente comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos por parte de los extranjeros que pueden obtener un permiso de residencia por derecho propio en virtud de varios motivos. En este sentido, el mero hecho de que el solicitante pueda indicar, en el campo de "observaciones" al final del procedimiento en línea, que sería elegible para un permiso de residencia por otro motivo no puede considerarse, en este caso, como una solución viable, ante la ausencia de cualquier posibilidad en esta etapa de presentar los documentos necesarios para justificar la validez de dicha solicitud. Por consiguiente, la negativa a adoptar todas las medidas necesarias para modificar la ANEF (Agencia Nacional para Extranjeros) en la medida en que impide a un extranjero que cree tener derecho a la residencia por varios motivos distintos ejercer todos sus derechos, convierte la decisión del Ministro del Interior en ilegal.

En cuanto a los demás supuestos obstáculos para el registro de una solicitud:

13. En primer lugar, las asociaciones solicitantes alegan que algunas solicitudes de renovación de permisos de residencia se deniegan erróneamente por el supuesto de que el permiso anterior no fue entregado. El Ministro reconoce que esta situación se produce cuando el funcionario no ha registrado la entrega del permiso en el sistema informático. Si bien afirma haber dado instrucciones reiteradas a su personal sobre este asunto, lo que demuestra la naturaleza recurrente del problema, no se desprende de su respuesta que los extranjeros que se enfrentan a estos errores puedan, a través del procedimiento en línea, alertar a la administración y obtener su corrección. Esto constituye una negación a los afectados para que puedan ejercer sus derechos, una negación que no se justifica por ninguna dificultad legal o técnica. Dada la gravedad de sus consecuencias, e incluso si el recurso a la solución alternativa prevista en el artículo R. 431-2 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo pudiera, caso por caso, remediar la situación, la negativa del Ministro del Interior a adoptar las medidas necesarias para ponerle fin es ilegal.

14. En segundo lugar, del expediente no se desprende que los padres de menores que se benefician de protección internacional no puedan presentar una solicitud, ni que los hijos de beneficiarios de dicha protección tengan impedimentos para obtener un documento de viaje.



Si bien el sistema, en su estado actual, no tiene en cuenta a ciertas personas que aún no tienen un número de identificación, ni, debido a la complejidad y diversidad de los regímenes legales aplicables, ciertas situaciones específicas, del expediente no se desprende que los extranjeros que encuentren tales deficiencias no se beneficiarían de la solución alternativa. Finalmente, si bien los solicitantes argumentan que las personas con dos números de identificación no podrían crear una cuenta, que algunas personas, en particular los jóvenes, no podrían seleccionar la pestaña correspondiente a su situación, o que el sistema generaría cierres de cuenta inoportunos, especialmente para extranjeros enfermos, también parece que tales dificultades, cuyo alcance y naturaleza, además, están mal definidos, también pueden abordarse mediante la solución alternativa. En estas circunstancias, no se puede acusar a la administración de un claro incumplimiento de su obligación de garantizar que las deficiencias en un servicio público no impidan a las personas afectadas ejercer eficazmente sus derechos.

En relación con la incapacidad del solicitante para modificar o completar la información en su expediente:

15. En primer lugar, es indiscutible que un extranjero cuyo lugar de residencia haya cambiado durante la tramitación de su solicitud no puede modificar esta información en poder de la Agencia Nacional para Extranjeros (ANEF). Si bien el Ministro argumenta que dicha modificación no puede quedar a discreción del individuo, puesto que podría implicar un cambio de la autoridad territorialmente competente, no especifica el procedimiento mediante el cual el extranjero puede informar a la administración y, en su caso, obtener el registro. Esto resulta particularmente preocupante, dado que la imposibilidad del solicitante de registrar su nuevo domicilio puede, en determinadas circunstancias, tener consecuencias jurídicas para el resultado de su solicitud o solicitudes conexas. Esto constituye un incumplimiento de la obligación de permitir a los interesados ejercer sus derechos, un incumplimiento que no se justifica por ninguna dificultad jurídica o técnica y que, dada la gravedad potencial de sus consecuencias, y sin que exista argumento alguno de que recurrir al procedimiento alternativo pudiera subsanar la situación, justifica la anulación de la denegación de la terminación del proceso.

16. En segundo lugar, es indiscutible que la ANEF no permite a los extranjeros modificar o complementar documentos ya presentados sin una solicitud de la administración. Dado que la administración está obligada a evaluar la situación a la fecha de su decisión, y los nuevos documentos pueden influir en su resolución, la negativa a tomar las medidas necesarias para remediar esta situación es, dada la gravedad potencial de sus consecuencias, ilegal.

17. En tercer lugar, los documentos en el expediente no indican que la ANEF haga imposible cambiar una dirección de correo electrónico durante el procesamiento de la solicitud. Además,

las afirmaciones de que las limitaciones impuestas al número y tamaño de los documentos de respaldo son excesivas no están respaldadas por pruebas que las sustenten.

Respecto a las otras supuestas deficiencias en el funcionamiento de la ANEF:

18. En primer lugar, la CFDT argumenta que las mal funcionamientos de la ANEF resultan en cargas adicionales para el personal. Sin embargo, no aporta pruebas que justifiquen su gravedad ni su impacto en las dificultades indiscutibles inherentes al trabajo en servicios que tratan con extranjeros, ni demuestra que estos fallos constituyan un incumplimiento de ninguna obligación legal.

19. En segundo lugar, los documentos del expediente no indican que los diversos incidentes técnicos presuntamente sufridos por los usuarios, según las asociaciones solicitantes, cuya naturaleza sistémica no se ha determinado, no puedan superarse recurriendo a medidas de apoyo o, en su caso, a la solución alternativa prevista en el artículo R. 431-2 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo. Además, como se indica en el punto 2, los intervinientes no tienen derecho a solicitar la anulación de la negativa del Ministro del Interior a adoptar medidas para subsanar deficiencias distintas de las señaladas por las asociaciones solicitantes.

En relación con la expedición o renovación del certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud de permiso de residencia y del certificado de resolución favorable:

20. De conformidad con el artículo L. 431-3 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo: «La posesión de un documento provisional expedido en relación con una solicitud de permiso de residencia, un certificado de solicitud de asilo o una autorización provisional de estancia autoriza la presencia del extranjero en Francia sin perjuicio de la decisión final que se adopte respecto de su derecho de estancia. Salvo las excepciones previstas por la ley o la normativa, estos documentos no autorizan a sus titulares a ejercer una actividad profesional».

21. Según los dos primeros párrafos del artículo R. 431-15-1 del mismo código: «La presentación de una solicitud mediante el servicio en línea mencionado en el artículo R. 431-2 da lugar a la expedición inmediata de un certificado electrónico de presentación en línea. Este documento no prueba la legalidad de la estancia del titular. / Cuando la tramitación de una solicitud completa presentada dentro de los plazos mencionados en el artículo R. 431-5 se prolonga más allá de la fecha de caducidad del documento de residencia, el prefecto está

obligado a proporcionar al solicitante, a través del servicio en línea mencionado en el primer párrafo, un certificado de prórroga de la tramitación de su solicitud, cuya validez no podrá exceder de tres meses. Este documento, junto con el documento de residencia caducado, permite al solicitante probar la legalidad de su estancia durante el período especificado. Cuando la tramitación se prorrogue, debido a circunstancias particulares, más allá de la fecha de caducidad... El certificado se renueva mientras el prefecto no haya resuelto aún la solicitud». Según el último párrafo del mismo artículo: «Cuando el prefecto tome una decisión favorable sobre la solicitud... Una vez presentada la solicitud, se pone a disposición del solicitante un certificado electrónico a través del servicio en línea mencionado en el primer párrafo, que le permite demostrar la legalidad de su estancia mientras espera la expedición del permiso.

22. Los dos primeros párrafos del artículo R. 431-15-2 del mismo código estipulan que, en ciertos casos y bajo ciertas condiciones, el certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud de expedición inicial de un permiso de residencia autoriza a su titular a ejercer una actividad profesional. Según el último párrafo del mismo artículo: «El certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud de renovación de un permiso de residencia que permite al titular ejercer una actividad profesional autoriza a su titular a trabajar en la Francia metropolitana en el marco de la normativa vigente».

23. De conformidad con los artículos R. 431-15-3 y R. 431-15-4 del mismo código, al presentar la solicitud de permiso de residencia, se pone a disposición de los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria un certificado de prórroga de la tramitación, por un período de seis meses, renovable. Este certificado permite al solicitante: acreditar la legalidad de su estancia y otorgarles el derecho a ejercer la profesión de su elección bajo ciertas condiciones.

En cuanto a los plazos para presentar la solicitud, que son requisito previo para la expedición del certificado de prórroga de la tramitación:

24. De conformidad con lo dispuesto en el artículo R. 431-15-1 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y Derecho de Asilo, reproducido en el punto 21, la expedición del certificado de prórroga de la investigación está sujeta, en particular, a la presentación de una solicitud dentro de los plazos mencionados en el artículo R. 431-5, es decir, en principio, entre el día ciento veinte y el sexagésimo anterior al vencimiento del documento de residencia del que la persona interesada es titular.

25. En primer lugar, si bien, según el artículo L. 423-7 del mismo código, a un extranjero que sea padre o madre de un menor francés se le debe, bajo ciertas condiciones, obtener un

permiso de residencia temporal, no se deduce que la condición del plazo mencionada en el punto anterior no deba aplicarse a sus solicitudes y el argumento de que los prefectos no expiden el certificado a las personas que presentan dichas solicitudes no está respaldado por pruebas.

26. En segundo lugar, las asociaciones solicitantes argumentan que el artículo 11 de la Directiva (UE) 2021/1883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2021, por la que se establecen las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, impide la posibilidad de solicitar la renovación del permiso de residencia conocido como «Tarjeta Azul de la UE» y, por consiguiente, cuando proceda, la concesión de una autorización para prorrogar la tramitación de la solicitud, supeditada al cumplimiento de un plazo para su presentación, dado que el punto 5 de dicha Directiva prevé un derecho de residencia durante el procedimiento de renovación de este permiso. Sin embargo, el punto 4 del mismo artículo establece: «El solicitante tiene derecho a presentar una solicitud de renovación de su Tarjeta Azul de la UE antes de su caducidad. Los Estados miembros podrán, para la presentación de una solicitud de renovación, fijar un plazo máximo de 90 días antes de la caducidad de la Tarjeta Azul de la UE». Al someter a los extranjeros que solicitan la renovación de su permiso de residencia a la obligación, prevista en el artículo R. 431-5, de presentar su solicitud entre el día ciento veinte y el día sesenta anterior a la expiración del permiso anterior, incluidos los solicitantes del permiso de residencia plurianual que lleva la mención "Tarjeta Azul Europea de Talento", el artículo R. 431-15-1 no tiene el efecto de imponerles una condición contraria a los objetivos de la directiva.

27. En tercer lugar, el argumento de que ciertas personas, en particular aquellas con el título de "investigador destacado", podrían no obtener los documentos justificativos necesarios dentro de los plazos establecidos carece de fundamento probatorio para evaluar su validez. Aun suponiendo que, debido a fallos en el servicio en línea, algunas personas no puedan presentar sus solicitudes a tiempo, el Ministro argumenta en su defensa, sin que se le haya refutado, que en tales casos su departamento no impone el requisito del plazo.

28. En cuarto lugar, si bien las asociaciones solicitantes alegan que la inclusión de nuevas categorías de permisos de residencia en el ámbito de la ANEF (Agencia Nacional para Extranjeros) no estuvo acompañada, en el pasado, por la promulgación de medidas transitorias, a pesar de que tuvo el efecto de someter al plazo estipulado en el artículo R. 431-5 a personas que anteriormente estaban exentas del mismo, el decreto más reciente que complementa la lista de permisos de residencia en cuestión se emitió el 1 de julio de 2024. Por consiguiente, este argumento no puede invocarse de manera útil para impugnar la negativa del Ministro del Interior a adoptar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias actuales de la ANEF, cuya legalidad se evalúa a la fecha de esta decisión.

En cuanto a los plazos para la expedición o renovación del certificado de prórroga de trámite para personas que ya poseen un permiso de residencia:

29. De lo dispuesto en el punto 21 se desprende que la administración está obligada a expedir al solicitante el certificado de prórroga de trámite, cuando se cumplan las condiciones, y en particular cuando el expediente esté completo, antes de que expire el permiso de residencia anterior, y, si se prorroga el trámite, a renovarlo antes de su fecha de vencimiento. De estas mismas disposiciones se desprende que dicha expedición o renovación no puede estar sujeta a ninguna acción específica por parte del interesado.

30. Contrariamente a lo que se afirma, no parece que los prefectos tengan la política de expedir el certificado únicamente cuando la persona interesada lo solicita. Por el contrario, de las pruebas, en particular de los testimonios presentados por los solicitantes, se desprende claramente que, en muchos casos, el certificado no se expide ni se renueva a tiempo, lo que conlleva la pérdida del derecho de residencia. En respuesta a la medida de investigación ordenada por la Sala 10 de la Sección de Litigios, el Ministro no ha aportado estadísticas sobre estas situaciones, ni pruebas que refuten su existencia o demuestren que se trata simplemente de casos aislados o localizados. Si bien cita las medidas que ya ha adoptado —como el aumento significativo de personal en los servicios de inmigración de la prefectura, la notificación individual a los extranjeros afectados sobre la necesidad de presentar sus solicitudes a tiempo y la creación de un sistema para identificar los casos próximos a la expiración de sus documentos anteriores con el fin de darles prioridad—, las pruebas del expediente no demuestran que, por importantes y útiles que sean estas medidas, hubieran sido suficientes para solucionar los problemas detectados. Finalmente, en un informe presentado el día anterior a la audiencia, el ministro indica que acaba de decidir asignar quinientos empleados equivalentes a tiempo completo a los servicios de inmigración de la prefectura, lo que representa un aumento del 20% en la plantilla, así como financiar dos millones de euros para horas extras. También emitió una directiva a los prefectos con fecha del 5 de abril de 2026, instruyéndoles principalmente a diferenciar el nivel de escrutinio en función del tipo de permiso de residencia solicitado y a priorizar las solicitudes de renovación. Entre las medidas previstas también se encuentra la renovación automática, en "unas pocas semanas", de los certificados que extienden el período de tramitación, hasta un límite de doce meses. Si bien es probable que las medidas así anunciadas tengan un impacto significativo en los tiempos de tramitación para la emisión o renovación de certificados que extienden el período de tramitación para las personas que ya poseen un permiso de residencia, su calendario de implementación está solo parcialmente definido y es imposible, a la fecha de esta decisión, evaluar con precisión los efectos que razonablemente se pueden esperar. Por lo tanto, el Ministro del Interior no puede ser considerado, en este momento, como habiendo justificado que había tomado todas las medidas necesarias para asegurar que el certificado de prórroga de la tramitación de solicitudes de las personas que ya poseen un documento de residencia se les entregue o renueve dentro de los plazos indicados en el punto 29.

31. En estas circunstancias, dado el alcance de las obligaciones legales aplicables y las consecuencias de su incumplimiento sobre los derechos de los interesados, la negativa del Ministro del Interior a adoptar tales medidas es ilegal.

Respecto a la duración del certificado de prórroga del período de tramitación para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria:

32. Los solicitantes no han aportado ninguna prueba que demuestre que el certificado expedido a refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria indique erróneamente una duración de tres meses, mientras que el modelo de certificado en el sitio web del Ministerio especifica una duración de seis meses, como se prevé en los artículos R. 431-15-3 y R. 431-15-4 del Código sobre la entrada y residencia de extranjeros y el derecho de asilo citado anteriormente.

Respecto a las declaraciones relativas al derecho a ejercer una actividad profesional, incluidas en el certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud para la expedición inicial de un permiso de residencia:

33. Del expediente se desprende que, en general, el certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud para la expedición inicial de un permiso de residencia incluye una declaración que indica que "no permite al titular ejercer una actividad profesional a menos que se haya obtenido un permiso de trabajo". Según los solicitantes, dicha declaración es, en algunos casos, errónea.

34. En primer lugar, de conformidad con los artículos L. 424-2 y L. 424-10 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y Derecho de Asilo, un refugiado o un beneficiario de protección subsidiaria, después de presentar su solicitud de permiso de residencia y mientras espera su expedición, tiene derecho a ejercer la profesión de su elección. Como se indicó anteriormente, los artículos R. 431-1-3 y R. 431-15-4 del mismo código especifican que el certificado de prórroga de trámite para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria «confiere el derecho a ejercer la profesión de su elección». Los documentos del expediente demuestran que, para estas personas, este certificado sigue un modelo específico que les permite ejercer una actividad profesional de conformidad con los artículos mencionados. Por lo tanto, los solicitantes no tienen razón al alegar que su situación particular no se ha tenido en cuenta.

35. En segundo lugar, a modo de excepción al artículo L. 431-3 del mismo código, el artículo L. 431-4 dispone que, en los casos que enumera, un «permiso de residencia temporal» autoriza a su titular a ejercer una actividad profesional. Sin embargo, estas solicitudes de permisos de residencia temporal no se encuentran entre las que deben presentarse a través de la ANEF (Agencia Nacional de Entrada y Residencia de Extranjeros) de conformidad con los decretos ministeriales recopilados en el Anexo 9 del Código de Entrada y Residencia de Extranjeros y del Derecho de Asilo.

36. En tercer lugar, el artículo R. 431-15-2 del mismo código estipula que, en ciertos casos, el certificado de prórroga de la tramitación de una solicitud de expedición inicial de un permiso de residencia autoriza a su titular a ejercer una actividad profesional en la Francia metropolitana «siempre que cumpla las condiciones establecidas en el artículo L. 5221-2 del Código Laboral», que somete el ejercicio de un empleo asalariado a la aprobación del contrato de trabajo por la autoridad administrativa o a un permiso de trabajo; mientras que, en otros casos, el mismo certificado autoriza a su titular a ejercer una actividad profesional en la Francia metropolitana «dentro del marco de la normativa vigente». Así pues, las personas que presentan una solicitud inicial de permisos que se enmarcan en determinadas categorías conocidas como «talento (familiar)» se encuentran entre aquellas cuyo certificado les autoriza a ejercer una actividad profesional en la Francia metropolitana dentro del marco de la normativa vigente. Conforme al mismo artículo, lo mismo se aplica a las personas que solicitan la denominada tarjeta de «talento» cuando poseen un visado de larga duración o un visado de larga duración equivalente a un permiso de residencia. Sin embargo, la documentación del expediente no indica que, en estos casos, el certificado sea de un tipo específico en comparación con el modelo general, que condiciona el ejercicio de una actividad profesional a un permiso de trabajo. Por lo tanto, resulta evidente que la información contenida en el certificado expedido no se ajusta a su situación. No obstante, el Ministro del Interior indica que ha decidido adaptar, a la luz del fundamento jurídico de la solicitud, la información que figura en los certificados de prórroga de tramitación, tanto para una solicitud inicial como para una renovación, en particular en lo que respecta a los procedimientos en línea relacionados con el programa de «talento», y que ha iniciado las gestiones necesarias al respecto. Por consiguiente, a la fecha de esta decisión, no puede considerarse que haya incurrido en una negativa ilícita a adoptar todas las medidas necesarias para subsanar esta deficiencia.

En lo que respecta al acceso a prestaciones sociales y vivienda para los titulares de un certificado de prórroga de estudios:

37. En primer lugar, el artículo L. 111-1 del Código de la Seguridad Social garantiza el acceso a las prestaciones sociales a «toda persona que trabaje o resida en Francia de forma estable y regular». El apartado I del artículo R. 111-3 del mismo código estipula que, en determinadas condiciones, las personas que «se encuentren en situación regular con respecto a la legislación sobre la residencia de extranjeros en Francia» podrán beneficiarse de las prestaciones allí

mencionadas o estar afiliadas a un régimen obligatorio de seguridad social. El mismo apartado I especifica que un decreto emitido conjuntamente por el Ministro de Seguridad Social y el Ministro del Interior establece la lista de documentos o permisos que acreditan la regularidad de la situación de estas personas. Sin embargo, el decreto de 10 de mayo de 2017, que establece la lista de permisos de residencia previstos en el apartado I del artículo R. 111-3 del Código de la Seguridad Social, que menciona ciertos recibos, no menciona el certificado de prórroga del plazo de tramitación ni, por consiguiente, el certificado de resolución favorable. Lo mismo se aplica al artículo D. 512-1 del Código de la Seguridad Social, que establece la lista de permisos de residencia o documentos mediante los cuales un extranjero que solicita prestaciones familiares acredita la legalidad de su estancia.

38. En su defensa, el Ministro argumenta que un grupo de trabajo interministerial creado en 2023 está estudiando las modificaciones que se introducirán en la normativa. Además, el modelo del certificado de prórroga de tramitación indica que este documento justifica la continuación de todos los derechos otorgados en virtud del permiso de residencia obtenido previamente. Un documento informativo elaborado por el Ministerio del Interior en octubre de 2023 proporciona la misma información y añade que los certificados tienen el mismo efecto que el «recibo en papel». Sin embargo, estas iniciativas, por útiles que sean, no pueden sustituir la necesidad de coherencia en la normativa, y de las pruebas presentadas por los solicitantes se desprende que, en la situación actual, algunos organismos de la seguridad social no están satisfechos con los certificados de prórroga de tramitación. La negativa a enmendar el artículo D. 512-1 del Código de la Seguridad Social y el decreto del 10 de mayo de 2017 para completar la lista de documentos que acrediten que un extranjero se encuentra en situación regular está, por lo tanto, viciada de ilegalidad.

39. En segundo lugar, de conformidad con el artículo R. 441-1 del Código de la Construcción y la Vivienda francés, las organizaciones de vivienda social asignan viviendas, en particular y bajo ciertas condiciones, a "personas físicas que residen legalmente en Francia en condiciones de permanencia definidas por un decreto conjunto del Ministro de Inmigración, el Ministro de Asuntos Sociales y el Ministro de Vivienda". Si bien las asociaciones argumentan que el decreto de 20 de abril de 2022, que establece la lista de permisos de residencia previstos en el punto 1° del artículo R. 441-1 del Código de la Construcción y la Vivienda francés, no tuvo plenamente en cuenta los certificados emitidos por ANEF, no sostienen que esto seguiría siendo así en su versión resultante del decreto modificatorio de 21 de enero de 2026, vigente en la fecha de esta decisión.

Respecto al certificado de resolución favorable:

40. En primer lugar, de las disposiciones citadas en el punto 21 se desprende que el certificado electrónico, que el prefecto pone a disposición del solicitante una vez dictada la resolución



favorable y mientras espera la expedición del permiso, confiere los mismos derechos que el propio permiso. Sin embargo, del expediente se desprende, en primer lugar, que estos certificados, a diferencia de los certificados de prórroga de tramitación, no mencionan los derechos inherentes a los mismos y, en segundo lugar, que algunos solicitantes se ven, por este motivo, impedidos, en particular, de ejercer su actividad profesional. Dadas las graves consecuencias que la ausencia de mención alguna de los derechos conferidos por el certificado de resolución favorable puede tener para el extranjero, especialmente porque pueden transcurrir varios meses entre la expedición de dicho certificado y la citación del solicitante a la prefectura para recoger el permiso, la negativa del Ministro del Interior a adoptar todas las medidas necesarias para modificar el modelo del certificado es ilegal.

41. En segundo lugar, las pruebas presentadas por los solicitantes son insuficientes para demostrar que, en un número significativo de casos, el certificado de resolución favorable no se pone a disposición del beneficiario de dicha resolución.

En cuanto a la recepción, el apoyo y las soluciones alternativas:

42. El decreto del 1 de agosto de 2023, mencionado en el punto 10, prevé la recepción y asistencia de dos maneras: de forma remota a través del "centro de contacto ciudadano" de la Agencia Nacional de Documentos Seguros y en las oficinas de las prefecturas mediante "puntos de acceso digital". Asimismo, prevé una "solución alternativa" para los usuarios que no pudieron presentar su solicitud a pesar de utilizar el sistema de recepción y asistencia. El Ministro presentó al procedimiento la circular del 4 de agosto de 2023, en la que impartió instrucciones adicionales a sus departamentos.

43. De la documentación del expediente se desprende que el centro de contacto ciudadano está disponible por correo electrónico o por teléfono de lunes a viernes, de 9:00 a 17:00 horas. El Ministro del Interior señala que cuenta con 162 asesores telefónicos y 11 supervisores, y que recibió 980.000 llamadas y 2.800.000 correos electrónicos en 2024. En el primer semestre de 2025, el Ministerio reportó 1.546 casos de interrupción del servicio; 171 se resolvieron con la suficiente rapidez para que el usuario completara su solicitud en línea; para los demás, la prefectura se encargó de implementar la solución alternativa.

El Ministro presentó al procedimiento la lista de puntos de acceso digital, que no indica una cobertura insuficiente del territorio. Si bien los solicitantes argumentan que estos puntos son poco conocidos, particularmente por los servicios sociales, y difíciles de contactar, sus afirmaciones carecen de fundamento. El decreto citado en el punto 42 estipula al menos dos métodos para solicitar una cita, lo que significa que el acceso en línea no es la única opción. La

circular mencionada prohíbe condicionar el acceso al punto de acceso digital a un intento previo de contactar con el centro de atención ciudadana. Según la información proporcionada por el ministro, los puntos de acceso digital recibieron 130.148 solicitudes de permisos de residencia en 2024, de las cuales el 39% correspondían a extranjeros, frente al 12,5% en 2022. Asimismo, si bien los solicitantes afirman que algunos puntos de acceso cuentan con personal voluntario del servicio público, no han demostrado que estos voluntarios sean incapaces de ayudar a los usuarios con sus solicitudes. La circular estipula que, de ser necesario, un agente del servicio de inmigración deberá estar presente en la cita. El ministro también señala que la plantilla de estos servicios se incrementó entre 2024 y 2025.

45. Para la implementación de la solución alternativa, el decreto y la circular estipulan que el centro de atención ciudadana o, según sea el caso, el punto de acceso digital, si no han resuelto el problema en un plazo de quince días, deben informar a la prefectura, la cual, antes de que finalice dicho plazo, debe contactar al usuario para ofrecerle una cita para presentar su solicitud, a través de un método distinto al servicio en línea, antes del vencimiento de su documento vigente. La información proporcionada por los solicitantes es insuficiente para demostrar que estas disposiciones no se están implementando de manera efectiva y, según la información proporcionada por el ministerio, el tiempo de procesamiento para la solución alternativa en 2024 es de entre 1 y 35 días, con un promedio de 11 días, cuando el fallo es detectado por el centro de atención ciudadana, y de entre 1 y 21 días, con un promedio de 8 días, cuando es detectado por el punto de acceso digital.

46. En estas circunstancias, si bien el expediente no descarta la existencia de deficiencias locales en la recepción, el apoyo y las soluciones alternativas, que la administración podría subsanar, sujetas a revisión por el tribunal administrativo, el expediente no indica que esto resultaría, a nivel nacional, en un claro y generalizado incumplimiento de las disposiciones aplicables que impediría a los solicitantes de permisos de residencia tener un acceso normal a los servicios públicos y les privaría del ejercicio de sus derechos.

47. Los demás motivos alegados en apoyo de la solicitud no van acompañados de la información necesaria para evaluar su fundamento.

48. De todo lo anterior se desprende que los solicitantes tienen derecho a solicitar la anulación por abuso de poder de la decisión impugnada en la medida en que se niega a adoptar las medidas mencionadas en los puntos 12, 13, 15, 16, 31, 38 y 40.

49. De conformidad con el artículo L. 911-1 del Código de Justicia Administrativa: «Cuando su decisión implique necesariamente que una entidad jurídica pública o un organismo privado

encargado de administrar un servicio público deba adoptar una medida de ejecución en un sentido específico, el tribunal, conociendo de las alegaciones a tal efecto, deberá, en la misma decisión, prescribir dicha medida, especificando, en su caso, un plazo para su ejecución. (...)». Se ordena al Estado que adopte, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de esta decisión, las medidas mencionadas en los puntos 13, 15, 16, 31, 38 y 40 y, en el plazo de doce meses, la medida mencionada en el punto 12.

50. En las circunstancias del presente caso, se ordena al Estado pagar una suma total de 2.000 € a todos los solicitantes de conformidad con el artículo L. 761-1 del Código de Justicia Administrativa. Las disposiciones del mismo artículo impiden la imposición de costas a Amnistía Internacional Francia y a la CFDT, que no son partes en este procedimiento.

DECIDE:

-----

Artículo 1: Se admiten las intervenciones de Amnistía Internacional Francia, las asociaciones Accueil Demandeurs d'asile y Groupe Accueil et Solidarité, la asociación Femmes de la Terre, la CFDT y la CGT en la medida especificada en el punto 2 de esta decisión. No se admite la intervención del sindicato Justicia administrativa colectiva e independiente.

Artículo 2: Se anula la decisión implícita por la que el Ministro del Interior rechazó las solicitudes de la asociación Fédération des Acteurs de la Solidarité y otras en la medida especificada en el apartado 48 de esta decisión.

Artículo 3: Se ordena al Estado que adopte las medidas mencionadas en el párrafo 48 de esta decisión dentro de los plazos posteriores a su notificación, según lo especificado en el párrafo 49.

Artículo 4: El Estado abonará a los demandantes la suma total de 2.000 €.

Artículo 5: Se desestiman las demás demandas.

Artículo 6: Esta decisión se notificará a la asociación Fédération des Acteurs de la Solidarité, único representante designado para todos los demandantes, al Primer Ministro, al Ministro del Interior, a Amnistía Internacional Francia, a la Confederación CFDT, a la asociación Accueil Demandeurs d'asile (tanto en nombre propio como en el del Groupe Accueil et Solidarité), a la asociación Femmes de la Terre, a la Confédération Générale du Travail y a la Justice Administrative Collective et Indépendante Union.

Se enviará una copia al Defensor de los Derechos.