

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 452/2021, de 25 de marzo de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 1602/2020

SUMARIO:

Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral. Pretendido carácter tasado de los medios de acreditación de la relación laboral y de su duración contenidos en el párrafo segundo del artículo 124.1 del RD 557/2011 (sentencia o resolución de la Inspección de Trabajo). Limitación de los medios de prueba. Solicitante que aporta certificación de vida laboral de duración superior a la exigida. La dimensión de la cuestión en el ámbito de un derecho fundamental amparado en el artículo 24 de la CE, obliga a efectuar una interpretación de las normas que, lejos de ser restrictiva, ha de ser favorable a la mayor efectividad de dicho derecho fundamental, del que gozan los extranjeros en igualdad de condiciones que los españoles. La dicción literal ni es la única posible ni es la que más se acomoda al artículo 24 de la CE, debiendo ponerse en relación con el artículo 128.1 c) de la misma norma, que no impone la aportación de ninguna documentación específica. La interpretación puramente formal acogida en las resoluciones administrativas que se encuentran en el origen del recurso - en las que se deniega la autorización por no haberse aportado exactamente alguno de los documentos señalados- lleva, paradójicamente, a concluir, *sensu contrario*, que en el caso de autos si la interesada, en vez de haber estado trabajando legalmente durante más de seis meses, como acredita con el certificado de vida laboral, lo hubiera hecho de forma clandestina constatada por la Inspección o por una resolución judicial, sí habría integrado el concepto de arraigo laboral y habría podido obtener la autorización de residencia, con el consiguiente desvalor de una situación laboral plenamente lícita que ello conlleva. La finalidad del párrafo segundo del artículo 124.1 del RD 557/2011 no es, ni puede ser, rectamente interpretado, la de restringir los medios de prueba del arraigo laboral, sino, por el contrario, la de facilitar la prueba del mismo cuando se sostenga sobre la base relaciones laborales clandestinas, precisamente, por la dificultad de prueba que de tal circunstancia deriva. La interpretación propuesta, por la vía de una indebida restricción de los medios de prueba del arraigo laboral, a lo que realmente conduce es a una restricción del concepto mismo de arraigo laboral, que quedaría circunscrito a las relaciones laborales clandestinas y, dentro de éstas, a las que hayan sido denunciadas ante la Inspección de Trabajo o ante los Tribunales. El precepto sólo exige, además de carecer de antecedentes penales, demostrar, dentro de los márgenes temporales que indica, la existencia de relaciones laborales sin distinción alguna, y eso incluye cualesquiera relaciones laborales, las clandestinas, hayan aflorado o no ante la Inspección o los Tribunales, y las no clandestinas, como es el caso de autos. En definitiva, el arraigo laboral puede ser acreditado por cualquier medio de prueba válido en derecho, incluido, por tanto, los certificados de vida laboral que acrediten una relación laboral que pueda haber derivado de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia.

PRECEPTOS:

Ley Orgánica 4/2000 (Derechos y Libertades de los Extranjeros), art. 31.1.
RD 557/2011 (Rgto. de la Ley Orgánica 4/2000), arts. 124.1 y 128.1 c).

PONENTE:

Doña Ángeles Huet De Sande.

SENTENCIA

Magistrados/as

SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY
ANGELES HUET DE SANDE

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 452/2021

Fecha de sentencia: 25/03/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1602/2020

Fallo/Acuerto:

Fecha de Votación y Fallo: 16/03/2021

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

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.4

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1602/2020

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 452/2021

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.^a Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 25 de marzo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1602/2020, interpuesto por la Administración del Estado, en la representación que por su cargo ostenta, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, de fecha 11 de abril de 2019, por la que se estima el recurso de apelación nº 876/2017, deducido por doña Alvaro frente a la sentencia de 20 de marzo de 2017, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Almería, que desestimó el recurso núm. 445/16, interpuesto contra la resolución de 10 de marzo de 2016, confirmada en reposición por otra de 11 de abril del mismo año, de la Subdelegación del Gobierno en Almería, que acordaba el archivo de la solicitud de autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral, posteriormente ampliado contra la resolución de 19 de octubre de 2016, de la Subdelegación del Gobierno en Almería, que revocó las anteriores, denegando la referida solicitud; concediendo la Sala de instancia la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral solicitada.

No compareció en este recurso doña Alvaro.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el recurso de apelación núm. 876/2017, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, con fecha 11 de abril de 2019, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"Que debemos estimar el recurso de apelación interpuesto por D. Alvaro representado por la Procuradora Sra. Ortega Naranjo y defendido por el Letrado Sr. Martín Martín contra sentencia dictada el 20 de marzo de 2017 por el

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Almería que se revoca. Se concede la autorización de residencia solicitada. No se condena en las costas del recurso."

Segundo.

Contra la referida sentencia la Abogacía del Estado preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada se tuvo por preparado mediante auto de 4 de febrero de 2020, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

Tercero.

Recibidas las actuaciones y personada sólo la Abogacía del Estado, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 7 de octubre de 2020, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1º) Admitir el recurso de casación nº 1602/20 preparado por la Abogacía del Estado, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia -11 de abril de 2019- dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Granada (apelación 876/17).

2º) Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: si, para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral, es imprescindible o no que la acreditación de la relación laboral y de su duración lo sea exclusivamente a través de los medios establecidos en el párrafo segundo del artículo 124.1 del Real Decreto 557/11, 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 la Ley Orgánica 2/2009, precisando si se trata de una enumeración tasada o no.

3º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será 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, el párrafo segundo del artículo 124.1 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 la Ley Orgánica 2/2009.

(...)"

Cuarto.

La Abogacía del Estado interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"1º) Que estime este recurso de casación y anule la sentencia impugnada.

2º) Que desestime la pretensión de la demandante en la instancia y confirme la legalidad de la no concesión de la autorización de residencia de larga duración (sic) al ahora recurrido.

3º) Todo ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de interposición de los mencionados preceptos a los que se refiere el Auto admitiendo esta casación, teniendo en cuenta tanto el tenor literal como la finalidad que persigue el apartado 2º del art. 124.1º del Reglamento de Extranjería."

Y termina suplicando a la Sala que "... dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito."

Quinto.

Mediante providencia de fecha 27 de enero de 2021, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 16 de marzo de 2021, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

La sentencia recurrida.

La sentencia dictada por la Sala de Granada (Sección Primera) estima el recurso de apelación interpuesto por doña Alvaro, nacional de Marruecos, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Almería que había confirmado la resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Almería con fecha 19 de octubre de 2016, por la que se había desestimado su solicitud de autorización de residencia por circunstancias

excepcionales de arraigo laboral formulada al amparo del art. 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx) y del art. 124.1 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011 (ROEx). La sentencia recurrida revoca la del Juzgado, anula la resolución administrativa impugnada y concede la autorización de residencia pretendida.

Explica la Sala de Granada la posición de la sentencia del Juzgado en los siguientes términos:

"El objeto de controversia es la interpretación del artículo 124.1 citado en cuanto a los medios de prueba admitidos. En base a la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 2007, concluye que esos medios están limitados y que el Alto Tribunal se pronunció sobre el Real Decreto 2393/2004 y no sobre el R.D. 557/2011.

Y, por otro lado, las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales son desarrollo del artículo 31.3 de la LO 4/2000, tal como se desprende del artículo 123.1 del RD 557/2011. De tal modo que los artículos 123 y siguientes del RD 557/2011 deben interpretarse de forma restrictiva. No se acredita la relación laboral durante seis meses en la forma legalmente exigida y por ello, se desestima el recurso."

A continuación, analiza la Sala la redacción de ambas normas, art. 124 del Real Decreto 557/2011, y art. 46 del Real Decreto 2393/2004, sobre el que se pronunció la STS de 10 de enero de 2007, antes citada y concluye que:

"Como es de ver, se trata de dos redacciones idénticas. No encontramos razón jurídica para concluir que no deba aplicarse la doctrina del Tribunal Supremo. Y es que, en definitiva, de lo que se trata es de una eventual limitación de medios de prueba para acreditar una situación de arraigo laboral en ambos casos.

[...] Entendemos con la parte apelante, que se ha infringido la doctrina del Tribunal Supremo STS 10-1-2007). Declara el Alto Tribunal: Antes de seguir adelante conviene en este supuesto hacer constar que el inciso de la letra b) del n.º 2 del art. 46 fue también objeto de impugnación en el recurso n.º 38/2005 que la desestime en la Sentencia en la dictada el 8 de enero del corriente.

En principio la postura que adopta el Real Decreto al introducir esas expresiones puede resultar restrictiva, pero como lo que se impugna en primer lugar es el inciso "deberá ajustarse a las siguientes exigencias" esa expresión no contradice el art. 31.3 cuando dispone que "la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo... que se determine reglamentariamente", por mas que después el precepto imponga esa concretas pruebas de que concurre esa situación de arraigo y no cualesquiera otras.

Pero es que, además, de lo anterior, y como expusimos en la Sentencia inmediatamente citada el precepto cuestionado cuenta con el apartado o letra c) que admite la acreditación del arraigo por otros medios que completan las posibilidades que ofrece la letra b), de modo que nada obsta a que se mantenga aquella en sus términos. Y por lo que hace a la invocación de la pretendida infracción del art. 35.e) de la Ley 30/1992 la misma que habrá que entender referida no a esa letra sino a la f), es claro que sólo se produciría su vulneración en el supuesto de que los documentos de que se trate obraran en poder de la Administración actuante, lo que en estos supuestos de autorizaciones por circunstancias excepcionales es poco probable que ocurra y para el supuesto de que no fuera así nada impediría hacerlo constar, es decir manifestar que la Administración tenía en su poder los documentos necesarios.

Así pues, no existe la limitación de medios a que se refiere la sentencia. Así las cosas, ha de valorarse si la prueba aportada es suficiente para acreditar el arraigo laboral. El recurrente ha aportado la certificación de vida laboral, que solicita, y que acredita una relación laboral de duración superior a la exigida en el precepto. Así las cosas, la apelación ha de ser estimada."

Segundo.

El auto de admisión del recurso.

Precisa que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral, es imprescindible o no que la acreditación de la relación laboral y de su duración lo sea exclusivamente a través de los medios establecidos en el párrafo segundo del art. 124.1 del Real Decreto 557/11, 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 la Ley Orgánica 2/2009, precisando si se trata de una enumeración tasada o no.

E identifica como norma que, en principio, debemos interpretar el citado párrafo segundo del art. 124.1 del Real Decreto 557/2011.

TERCERO.

El escrito de interposición.

La Abogacía del Estado alega que la sentencia recurrida no ha tenido en cuenta ni el tenor literal ni la finalidad que persigue el apartado 2º del art. 124.1 del Reglamento de Extranjería.

La norma es clara, utiliza el imperativo "deberá presentar", para referirse a los medios de prueba, por lo que no cabe argumentar, como hace la sentencia recurrida, la posibilidad de admitir otros elementos diferentes a los contemplados en el propio precepto reglamentario que regula dicha autorización. Cuando la norma es clara e imperativa, no caben interpretaciones contrarias a su tenor y, además, al tratarse de un supuesto de autorización de residencia por circunstancias excepcionales la interpretación debe ser restrictiva.

Al limitarse los medios de prueba a los indicados en el precepto (sentencia o resolución de la Inspección de Trabajo que reconozcan la relación laboral) el legislador tenía presente dar respuesta a los supuestos de existencia de relación laboral clandestina, pero no está prevista esta autorización para situaciones de relación laboral legal realizada al amparo de una anterior autorización de residencia y trabajo.

Además, considera que la doctrina de las SSTs de 8 y 10 de enero de 2007, además de referirse al anterior Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 2393/2004, no ha sido correctamente interpretada por la Sala de instancia. Entiende que "esas sentencias lo que ponen de manifiesto es que la inexistencia de los medios de prueba del art. 46.2.b) del Reglamento de Extranjería (resolución judicial o administrativa) no cierra el paso a que el extranjero pueda obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales (arraigo social) pero no dicen que en esos supuestos el extranjero tenga derecho a obtener una autorización por arraigo laboral".

La sentencia recurrida entra en contradicción con otras dictadas por la misma Sala y por otros Tribunales Superiores de Justicia que menciona.

Y por último, argumenta que "con la tesis de la sentencia recurrida se llegaría al absurdo de que relaciones laborales anteriores, fruto de autorizaciones de residencia y trabajo anteriores, servirían siempre para justificar automáticamente y continuamente y sin límite, nuevos arraigos laborales en cualquier momento posterior y a su vez esas mismas altas en Seguridad Social servirían para otros y posteriores arraigos laborales indefinidos, frustrando así la finalidad del art. 124.1 del Reglamento de Extranjería haciendo superflua la propia regulación de las renovaciones de las autorizaciones del art. 71 del propio Reglamento pues no sería ya necesario cumplir los requisitos de ese art. 71 ya que siempre podría utilizarse la figura del arraigo laboral -y además sin sujeción a plazo alguno- sin necesidad de trabajar más allá de los primeros seis meses en la vida de un extranjero en España obteniendo así una suerte de arraigos laborales perpetuos e indefinidos hasta llegar a la autorización de larga duración, algo que supondría sencillamente desmontar la estructura en que se basa toda la legislación de extranjería".

Cuarto.

La cuestión que presenta interés casacional objetivo.

La cuestión que debemos resolver se circunscribe a determinar si para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral es imprescindible que la acreditación de la relación laboral y de su duración se efectúe exclusivamente a través de los medios establecidos en el párrafo 2º del art. 124.1 del Real Decreto 557/11, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LOEx (en adelante, ROEx), por tratarse de una enumeración tasada la que en él se contiene.

El precepto en cuestión dice lo siguiente:

" Se podrá conceder una autorización de residencia por razones de arraigo laboral, social o familiar cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Por arraigo laboral, podrán obtener una autorización los extranjeros que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses.

A los efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite."

Pues bien, la cuestión a resolver, como resulta de su propio enunciado, nos sitúa en el ámbito del derecho a la prueba ya que de lo que se trata es de determinar si la Administración, primero, y los Tribunales que revisan su actuación, después, por mor del citado precepto reglamentario se encuentran constreñidos a aceptar como prueba del arraigo laboral que se erige en presupuesto de esta autorización de residencia, exclusivamente, una resolución judicial o de la Inspección de Trabajo que acrediten la relación laboral, quedando excluidos cualesquiera otros medios de prueba que puedan acreditar tal arraigo.

Y nuestra respuesta ha de ser negativa, no sólo por la incidencia de la cuestión en aquel derecho fundamental, sino también por su incidencia en el concepto mismo de arraigo laboral, tal y como se define en el reglamento, que se vería injustificadamente restringido.

Como hemos tenido ocasión de recordar en nuestra sentencia de 16 de julio de 2020, rec. 3148/2019 -en la que abordábamos una cuestión similar relativa a la interpretación de otro precepto del mismo Reglamento que también contenía una mención de específicos medios de prueba-, la dimensión de la cuestión en el ámbito de un derecho fundamental amparado en el art. 24 CE, nos obliga a efectuar una interpretación de las normas que, lejos de ser

restrictiva - como se pretende por el recurrente-, ha de ser favorable a la mayor efectividad de dicho derecho fundamental, del que gozan los extranjeros en igualdad de condiciones que los españoles (SSTC 107/84, FJ 4; y 99/85, FJ 2).

Y también en este caso, al igual que en el resuelto por aquella sentencia, la interpretación propuesta por el recurrente se aleja del citado canon, pues si bien se ajusta a la dicción literal del precepto, ni es la única posible ni es la que más se acomoda al art. 24 CE. En efecto, la interpretación del párrafo segundo del art. 124.1 del RD 557/2011, y la aparente imperatividad de su dicción literal debe ponerse en relación con el art. 128.1.c) de esa misma norma que no impone la aportación de ninguna documentación específica. Este precepto, al regular el procedimiento a seguir para obtener estas autorizaciones, indica que la solicitud deberá ir acompañada de la "documentación acreditativa de encontrarse en alguna de las situaciones a las que se refieren los artículos anteriores", sin que efectúe restricción alguna de la documentación que pueda aportarse para acreditar encontrarse en la situación, en este caso, de arraigo laboral.

Además, la interpretación puramente formal acogida en las resoluciones administrativas que se encuentran en el origen de este recurso -en las que se deniega la autorización por no haberse aportado exactamente alguno de los documentos señalados- nos lleva, paradójicamente, a concluir, sensu contrario, que en el caso de autos si la interesada, en vez de haber estado trabajando legalmente durante más de seis meses, como acredita con el certificado de vida laboral, lo hubiera hecho de forma clandestina constatada por la Inspección o por una resolución judicial, sí habría integrado el concepto de arraigo laboral y habría podido obtener la autorización de residencia, con el consiguiente desvalor de una situación laboral plenamente lícita que ello conlleva. No parece que esta conclusión tenga cabida en el concepto de arraigo laboral que se contiene en el reglamento.

La finalidad del párrafo segundo del art. 124.1 del Reglamento no es, ni puede ser, rectamente interpretado, la de restringir los medios de prueba del arraigo laboral, sino, por el contrario, la de facilitar la prueba del mismo cuando tenga sobre la base relaciones laborales clandestinas, precisamente, por la dificultad de prueba que de tal circunstancia deriva. El precepto pretende, pues, salir al paso de los problemas que pueden plantearse para acreditar situaciones en las que el arraigo provenga de relaciones laborales ilegales, ocultas o clandestinas, pero no tiene por objeto restringir el concepto mismo de arraigo laboral a un tipo específico de relación laboral, la ilegal o clandestina, ni mucho menos imponer la obligación de denunciar la ilegalidad de la situación laboral a quien la padece. Nada de ello cabe colegir de la definición que del arraigo laboral se contiene en el apartado primero del precepto.

La interpretación que nos propone el recurrente, por la vía de una indebida restricción de los medios de prueba del arraigo laboral, a lo que realmente conduce es a una restricción del concepto mismo de arraigo laboral que quedaría circunscrito a las relaciones laborales clandestinas y, dentro de éstas, a las que hayan sido denunciadas ante la Inspección de Trabajo o ante los Tribunales, y la acotación en estos términos del concepto de arraigo laboral ni se desprende de la ley (art. 31.1 LOEx) ni cabe deducirlo de los términos en los que el reglamento se refiere al arraigo laboral que se limitan a aludir a "la existencia de relaciones laborales", sin más calificativo. El precepto sólo exige, además de carecer de antecedentes penales, demostrar, dentro de los márgenes temporales que indica, "la existencia de relaciones laborales" sin distinción alguna, y eso incluye cualesquiera relaciones laborales, las clandestinas, hayan aflorado o no ante la Inspección o los Tribunales, y las no clandestinas, como v.gr. -y éste es el caso de autos-, las que hayan podido concertarse al amparo de anteriores autorizaciones de residencia cuya vigencia hubiera expirado.

Ninguna justificación, ni apoyo en la definición de arraigo laboral contenida en el reglamento, tiene atribuir dicho arraigo a quien, permaneciendo en España al menos durante dos años, ha estado trabajando durante seis meses en forma ilegal o clandestina, y negárselo, en cambio, a quien, concurriendo las mismas circunstancias temporales, haya trabajado de forma legal al amparo de una autorización de residencia anterior que hubiera perdido vigencia.

Considera la Abogacía del Estado que esta interpretación convierte en superflua la existencia misma de la renovación de las autorizaciones de residencia cuyos requisitos, establecidos en el art. 71 ROEx, ya no sería necesario cumplir nunca, pues bastaría -dice- haber trabajado los primeros seis meses de la estancia en España para obtener "una suerte de arraigos laborales perpetuos e indefinidos hasta llegar a la autorización de larga duración". Ahora bien, esta situación, no sólo supondría una clara actuación en fraude de ley, sino que se trata, realmente, de un supuesto en el que lo que falta es el arraigo laboral mismo que, por su propio concepto, alude siempre a una relación laboral que debe ser cercana en el tiempo al momento de pretenderse la autorización que en él se base.

En definitiva, debemos concluir que exigencias derivadas, tanto del derecho a la prueba como del concepto mismo de arraigo laboral contenido en el reglamento, demandan que dicho arraigo laboral pueda ser acreditado por cualquier medio de prueba válido en derecho, incluido, por tanto, los certificados de vida laboral que acrediten una relación laboral que pueda haber derivado de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia.

Esta respuesta se encuentra, además, en línea de continuidad con la doctrina sentada en nuestras sentencias de 8 y 10 de enero de 2007, recls. 38 y 39/2005, que, aunque referidas a una regulación de estas autorizaciones contenida en el anterior reglamento aprobado por el Real Decreto 2393/2004 -similar, aunque no

exactamente coincidente-, mantenía un criterio favorable a la acreditación del arraigo laboral por cualquier medio de prueba.

También éste es el criterio que mantiene el Defensor de Pueblo en la sugerencia de 12 de julio de 2017, remitida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría General de Inmigración y Emigración, precisamente en relación con supuestos muy similares al de autos atinentes al rechazo por la Subdelegación del Gobierno en Almería de un certificado de vida laboral para acreditar el arraigo laboral. Reproducimos, a continuación, las consideraciones que en dicha sugerencia se contienen de las que se desprende, además, que, al parecer, no fue siempre éste el criterio de la Administración (también en los autos que nos han sido remitidos obran ejemplos en tal sentido aportados por la recurrente originaria):

"1. La administración afirmaba que ninguno de los interesados acreditó su relación laboral en la forma establecida, esto es, aportando una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad que la acredite. Sin embargo el letrado de los interesados ha demostrado fehacientemente la relación laboral de seis meses de sus representados a través de la correspondiente certificación pública oficial emitida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

2. La norma que regula este supuesto prevé que la Administración podrá conceder una autorización de residencia temporal por situación de arraigo (artículo 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000), siempre que se demuestre la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses (artículo 124.1 Real Decreto 557/2011).

3. Si bien el precitado artículo 124.1 prevé que, a los efectos de acreditar la relación laboral y su duración, el interesado deberá presentar una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite, dichos requisitos no deben excluir otros medios alternativos de acreditación que aunque no se hayan citado en el Reglamento de extranjería, resultan válidos en derecho, para demostrar la existencia de relaciones laborales.

4. Esa es la solución a la que llega el Tribunal Supremo en la Sentencia STS 782/2007, cuando entiende que el citado precepto no restringe otros medios de prueba que demuestren la existencia de relación laboral y, según documentación aportada por el interesado, la misma respuesta ha venido ofreciendo esa Administración en anteriores ocasiones, al haber reconocido la certificación de vida laboral de los interesados como prueba demostrativa de su relación laboral.

5. Un cambio de criterio que venga a rechazar los medios de acreditación que, en la tramitación de anteriores expedientes, han constituido el apoderamiento para la concesión de la autorización de residencia por arraigo laboral, además de generar una situación de desigualdad, resulta incompatible con la doctrina de los actos propios que tienden a asegurar la vinculación de una declaración de voluntad con la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio."

Quinto.

La interpretación que fija esta sentencia.

A la vista de cuanto hemos razonado, nuestra respuesta a la cuestión sobre la que se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia debe ser que para poder obtener una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral no es imprescindible que la acreditación de la relación laboral y de su duración lo sea exclusivamente a través de los medios establecidos en el párrafo segundo del art. 124.1 del Real Decreto 557/11, 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 la Ley Orgánica 2/2009, pudiendo acreditarse por cualquier medio de prueba válido, incluido el certificado de vida laboral que acredite una relación laboral derivada de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia.

Sexto.

Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.

Los anteriores razonamientos deben llevarnos a la desestimación del presente recurso de casación.

En efecto, según resulta de las actuaciones que nos han sido remitidas, doña Alvaro había obtenido, con fecha 24 de septiembre de 2014, una autorización provisional de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales como víctima de violencia de género al amparo de los arts. 31 bis LOEx y 133 ROEx, condicionada al resultado del proceso penal y con una vigencia inicial hasta el 23 de septiembre de 2015.

Sin que se conozca cómo concluyó el proceso penal seguido por tal situación, la Sra. Alvaro, con fecha 21 de agosto de 2015, solicitó la modificación de dicha autorización, tal y como permite el art. 202 ROEx, que fue denegada por resolución de 24 de septiembre de 2015, por no haberse aportado alguna documentación que le fue

solicitada (cuya determinación no consta en autos), según explicó la Abogada del Estado en el acto de la vista celebrada ante el Juzgado.

Y a continuación, con fecha 15 de febrero de 2016, presentó solicitud de autorización de residencia por arraigo laboral al amparo del art. 124.1 ROEx, aportando, para acreditar la relación laboral de más de seis meses, un certificado de vida laboral del que se desprendía que había trabajado durante 8 meses y 11 días, de los cuales, 70 días correspondían al año 2008, y el resto, al año 2015. Por tanto, el grueso de la relación laboral que sustentaba el arraigo laboral alegado se habría desempeñado al amparo de la autorización provisional de residencia y trabajo que había obtenido el 24 de septiembre de 2014.

La Subdelegación del Gobierno en Almería, primero, archiva y, después, desestima la solicitud (resolución de 19 de octubre de 2016), en ambos casos por la misma razón, no haberse aportado para acreditar la relación laboral alguno de los documentos mencionados en el párrafo segundo del art. 124.1 ROEX: una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite.

Esta decisión es confirmada por el Juzgado por entender que eran éstos los únicos medios de prueba que podían aportarse para acreditar la relación laboral de más de seis meses, decisión que es revocada por la Sala de Granada en la sentencia recurrida por entender que la relación laboral podía acreditarse por cualquier medio de prueba y, por lo tanto, también con el certificado de vida laboral aportado, concediendo a la interesada la autorización pretendida.

Como puede observarse, la sentencia recurrida se ajusta plenamente a la doctrina que hemos establecido por lo que debe ser confirmada con la consiguiente desestimación del recurso de casación que frente a la misma ha interpuesto la Abogacía del Estado, única parte que se ha personado ante este Tribunal.

Séptimo.

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 quinto de esta sentencia.

Segundo. No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 11 de abril de 2019, dictada en el recurso de apelación núm. 876/2017, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, sentencia que se confirma.

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.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.