

DE LA NECESIDAD DE FLEXIBILIZAR LA EXIGENCIA DEL CERTIFICADO DE VULNERABILIDAD CUANDO ES LA PROPIA VULNERABILIDAD LA QUE JUSTIFICA EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN

Informe elaborado por la Clínica Jurídica y de Intervención Social de la Universidad de La Rioja y por la Clínica Jurídica de Acción Social de la Universidad de Salamanca

I. Contextualización: el proceso de regularización extraordinaria

El proceso de regularización extraordinaria aprobado en España, articulado mediante el Real Decreto 316/2026, de 14 de abril¹, tiene como finalidad facilitar el acceso a una autorización de residencia temporal por razones de arraigo extraordinario a personas extranjeras que se encuentran en situación administrativa irregular.

En este marco, la norma introduce la exigencia de un certificado de vulnerabilidad como requisito documental que debe aportarse junto con la solicitud. Esta previsión plantea interrogantes relevantes en cuanto a su necesidad y adecuación, especialmente si se tiene en cuenta que se dirige a un colectivo caracterizado por sus dificultades de acceso a los mecanismos formales de acreditación. En particular, resulta pertinente analizar si, en el proceso de elaboración normativa, y en la solución adoptada finalmente en el Real Decreto, se valoraron adecuadamente las implicaciones de imponer esta carga documental adicional.

Es esta una cuestión relevante si se tiene en cuenta la magnitud del proceso. Algunos estudios independientes como el de la Fundación de las Cajas de Ahorros (Funcas) sitúan el número de potenciales solicitantes en torno a 840.000 personas². Todas estas personas en situación irregular presentan un elevado grado de vulnerabilidad. La mayoría son personas que están entre los 15 y 64 años, y encuentran dificultades en el acceso al empleo formal, a la protección social y a determinados servicios públicos. Esta precariedad se refleja en indicadores como la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), que alcanza al 54,1% de la población extraeuropea, muy por encima del 20,8% de la población española³.

En este contexto, la regularización extraordinaria adquiere una importancia social, económica y jurídica fundamental. Desde el punto de vista económico, lucha contra la economía sumergida, mientras que en el plano social permite reducir la vulnerabilidad estructural de este colectivo. Se trata, sin duda, de una actuación necesaria y, por ello, con este informe queremos contribuir a que una de las condiciones impuestas por el procedimiento, la obtención y posterior presentación por parte del interesado del certificado de vulnerabilidad, no devenga en un obstáculo real que empañe el proceso.

¹ BOE núm. 92, de 15 de abril de 2026.

² Funcas, «La población extranjera en situación irregular en España a comienzos de 2025: una estimación», *Notas de Coyuntura Social*, nº de enero (2026), p. 1.

³ Consejo Económico y Social de España, *La realidad migratoria en España: prioridades para las políticas públicas*, Informe n.º 01/2025 (Madrid: Consejo Económico y Social, 2025), p. 216.

II. Marco legal: el Real Decreto 316/2026

2.1. Articulación normativa

El Real Decreto 316/2026, de 14 de abril no se erige como un cuerpo normativo independiente, sino que actúa como instrumento técnico de modificación del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante, RLOEX), previamente reformado por el Real Decreto 1155/2024. A través de esta técnica legislativa, el Gobierno ejerce su potestad reglamentaria para adaptar el ordenamiento de extranjería a una realidad social que los cauces ordinarios de regularización no habían logrado encauzar: la de aquellas personas extranjeras con arraigo de facto en el territorio que, pese a su integración efectiva en el tejido económico y social del país, permanecían en situación de irregularidad administrativa por no alcanzar los requisitos exigidos por las vías permanentes.

La reforma afecta a preceptos estratégicos del RLOEX, entre otros, los artículos 97, 126, 130 y 191; e introduce su medida más relevante mediante la adición de una Disposición Adicional (DA) vigesimoprimeras: la creación de la figura del arraigo extraordinario como autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Esta nueva institución jurídica representa un cambio de paradigma en la gestión de la irregularidad, al reconocer que la rigidez normativa previa generaba bolsas de exclusión social incompatibles con los compromisos internacionales de España en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018.

2.2. Análisis del procedimiento, requisitos y supuestos

La autorización de arraigo extraordinario, creada por la DA 21.^a del RLOEX, otorga a su titular una vigencia inicial de un año, durante la cual queda habilitado para residir y trabajar, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, en cualquier parte del territorio español, sector de actividad u ocupación. Frente a las modalidades de arraigo ordinario, que exigen acreditar entre dos y tres años de permanencia en España, el arraigo extraordinario reduce drásticamente este umbral temporal a un mínimo de cinco meses de estancia ininterrumpida inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud. A esta reducción del período de permanencia se añade una condición cronológica objetiva e inamovible: la persona interesada debe haber entrado en España antes del 1 de enero de 2026, fecha de corte que actúa como límite temporal de la medida y que no admite excepciones. Esta reducción del umbral de permanencia responde a la naturaleza extraordinaria de la figura, diseñada para absorber el volumen de personas en situación irregular que ya forman parte de la trama social del país, pero que no alcanzaban los requisitos exigidos por las vías permanentes de regularización. Cabe destacar, además, que los y las menores de edad disponen de una vía vinculada a sus progenitores que les otorga una autorización de mayor duración -cinco años-, orientada a proteger su interés superior y garantizar su estabilidad educativa.

La arquitectura normativa del arraigo extraordinario presenta una estructura dual que constituye una de las innovaciones más significativas introducidas por la DA 21.^a en el Derecho de Extranjería español. Para acceder a la autorización, la persona extranjera debe superar un examen de dos niveles: de un lado, el cumplimiento de un núcleo común de requisitos objetivos, de carácter imperativo y acumulativo; de otro, la concurrencia de al menos una de las tres circunstancias alternativas que delimitan el ámbito subjetivo de la medida. Esta estructura dual tiene como finalidad garantizar que la regularización no sea indiscriminada,

asegurando simultáneamente que el proceso se adapte a la heterogeneidad de los perfiles migratorios que integran la población en situación irregular.

El núcleo común, de cumplimiento ineludible para todos los solicitantes, configura el marco de idoneidad de la persona interesada y actúa como filtro de control administrativo destinado a asegurar que la regularización sea compatible con el orden público y la seguridad jurídica.

Lo integran diez exigencias que deben satisfacerse de forma simultánea.

1. Mayoría de edad del solicitante principal.
2. Presencia física en España en el momento de presentar la solicitud, ya sea por vía telemática o presencial.
3. No ser titular de ninguna otra autorización de estancia o residencia vigente.
4. No tener en curso ningún procedimiento de concesión, prórroga, renovación o modificación de otra autorización.
5. Acreditar la entrada en España antes del 1 de enero de 2026.
6. Demostrar permanencia ininterrumpida en el territorio de al menos cinco meses inmediatamente anteriores a la solicitud (acreditable mediante empadronamiento, informes médicos, facturas oficiales, etc.).
7. Carecer de antecedentes penales en España y en los países de residencia de los últimos cinco años (sin perjuicio de que los cancelables no impidan la solicitud si se ha iniciado su cancelación antes de la resolución).
8. No representar una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud pública, ni figurar como rechazable en países con convenios de seguridad con España.
9. No encontrarse dentro del plazo de compromiso de no retorno derivado de programas de retorno voluntario.
10. Abonar la tasa administrativa correspondiente (modelo 790, código 052), cuyo justificante es necesario para la admisión a trámite.

Una vez verificado el cumplimiento del núcleo común, el solicitante debe acreditar la concurrencia de al menos una de las tres circunstancias alternativas previstas en el apartado 2 de la DA 21.^a, las cuales definen la razón de ser del arraigo y permiten al interesado optar por la vía que mejor se adapte a su realidad de integración en España.

La primera es la vía de experiencia o intención laboral, que reconoce la inserción del extranjero o la extranjera en el tejido económico del país y abarca tanto a quienes han trabajado previamente en España, siempre que la duración acumulada sea superior a noventa días en un período de un año; como a quienes disponen de una oferta de empleo formal para el futuro o pueden acreditar el inicio de una actividad autónoma mediante declaración responsable.

La segunda es la vía de unidad familiar con circunstancias singulares, orientada a la protección de los vínculos de convivencia ya constituidos en España, y aplicable a quienes conviven con hijos o hijas menores de edad, hijos o hijas mayores con discapacidad que requieran apoyo o ascendientes de primer grado; esta vía no exige acreditar medios económicos elevados, priorizando la unidad de convivencia frente a la suficiencia financiera, lo que representa un avance significativo respecto al régimen general de reagrupación familiar.

La tercera es la vía de vulnerabilidad acreditada, configurada como cláusula de cierre para quienes, careciendo de oferta laboral inmediata o de los vínculos familiares anteriores, se encuentran en situación de riesgo social derivada de su irregularidad administrativa; en este supuesto, el requisito fundamental es la aportación de un certificado de vulnerabilidad emitido por las entidades competentes en materia de asistencia social, por entidades del Tercer Sector inscritas en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería (RECEX) o por organizaciones sindicales igualmente inscritas en dicho registro.

En el plano procedimental, el Real Decreto 316/2026 establece un régimen preferente y ágil cuya gestión recae en la Unidad de Tramitación de Expedientes de Extranjería como órgano centralizador.

Una de las novedades de mayor calado práctico es la eficacia inmediata de la solicitud: con la comunicación de inicio de la tramitación del procedimiento, lo que habitualmente ocurre en un plazo de quince días tras la presentación, la persona extranjera queda autorizada provisionalmente para residir y trabajar, tanto por cuenta ajena como propia, sin necesidad de aguardar la resolución definitiva. Este mecanismo evita que el solicitante pierda ofertas laborales durante los hasta tres meses que puede durar la tramitación del expediente, transcurridos los cuales sin resolución expresa opera el silencio administrativo negativo. Una vez notificada la resolución favorable, la persona interesada dispone de un mes para obtener la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE).

Ante la previsión de cientos de miles de solicitudes, las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda del Real Decreto habilitan a la empresa pública TRAGSA y a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para prestar apoyo técnico en la captura de datos y en la gestión material de los expedientes, con el fin de prevenir el colapso de las Oficinas de Extranjería y garantizar que las resoluciones se dicten dentro del plazo legalmente establecido.

Todo este proceso queda encuadrado en un plazo de solicitud estrictamente cerrado que vence irrevocablemente el 30 de junio de 2026, lo que confiere al arraigo extraordinario su carácter urgente y excepcional, y obliga tanto a los potenciales beneficiarios como a los órganos administrativos y a las entidades colaboradoras a una actuación coordinada y sin dilaciones.

III. La «vulnerabilidad acreditada» en el régimen de arraigo extraordinario

3.1 Alcance y significado

Partiendo de lo ya expuesto acerca de la estructura dual del arraigo extraordinario, procede detenerse ahora en una de las tres circunstancias alternativas con las que el Reglamento delimita su ámbito subjetivo: la situación de «vulnerabilidad acreditada». Se regula en la letra (c) del apartado (2) de la DA 21.^a RLOEX, organizándose en dos párrafos.

«c) Encontrarse en situación de vulnerabilidad, acreditada, conforme a modelo específico, por las entidades competentes en materia de asistencia social. Podrán acreditar también dicha situación las entidades del Tercer Sector inscritas en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería regulado por la Orden ISM/164/2026, de 2 de marzo. El certificado que acredite esta situación de vulnerabilidad surtirá efectos exclusivamente a los fines previstos en esta disposición.

A los únicos efectos de esta disposición adicional, se considerará que se encuentran en situación de vulnerabilidad las personas extranjeras que, atendiendo a su condición administrativa irregular, y a las circunstancias personales, económicas, sociales, psicosociales, familiares o habitacionales derivadas de la misma, dichos elementos afecten a sus condiciones de vida o al acceso efectivo a sus derechos.»

El primero no ha sufrido alteraciones sustanciales desde el primer borrador. En él, se prevé fundamentalmente un doble cauce para obtener tal acreditación «conforme a modelo específico» ante «las entidades competentes en materia de asistencia social» y «las entidades del Tercer Sector inscritas en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería».

En el segundo párrafo, los borradores establecían una presunción *iuris et de iure* conforme a la cual se comprendían en dicha situación de vulnerabilidad las personas extranjeras «que se encuentren en situación administrativa de irregularidad en territorio español», vinculando así la «vulnerabilidad», a los efectos de reunir los requisitos del ámbito subjetivo de la medida, exclusivamente a aquella circunstancia que constituye la *ratio* de la propia medida: la situación de irregularidad administrativa.

Dos de las seis observaciones «de carácter esencial» que formula el Consejo de Estado en su Dictamen de 9 de abril de 2026 sobre el proyecto normativo son a propósito de esta regulación⁴. La primera, respecto a la ausencia de criterios con los que acreditar la vulnerabilidad de las personas extranjeras a los efectos de reunir los requisitos del ámbito subjetivo. Según el órgano consultivo, dicha ausencia se concreta en dos dificultades. Por un lado, «no será posible que los dos citados grupos de entidades puedan llevar a cabo sus cometidos a tiempo y con seguridad y los solicitantes y potenciales beneficiarios quedarán expuestos a un régimen inseguro e indefinido para acceder a las nuevas autorizaciones de residencia y trabajo». Por otro lado, al «no contar con un claro marco de criterios para apreciar la vulnerabilidad de los solicitantes, también los órganos administrativos encargados de tramitar y resolver un número muy elevado de solicitudes tendrían un enorme obstáculo para poder gestionar eficientemente el proceso».

En la segunda observación «de carácter esencial», el Consejo de Estado propone la supresión de la presunción *iuris et de iure* antes mencionada. A este respecto, señala que el proyecto no especificaba el alcance de la misma y que introducía «una muy indeseable inseguridad a la hora de apreciar el requisito del que penden algunas de las nuevas autorizaciones propuestas y, consiguientemente, en la tramitación y resolución de sus solicitudes».

Da la impresión de que el Consejo ha considerado de manera aislada los dos párrafos de la propuesta de letra (c) del apartado (2) de la DA 21.^a RLOEX, cuando, en realidad, una lectura conjunta de ambos revela que los borradores no configuraban una «vulnerabilidad» autónoma y distinta de la situación administrativa irregular, sino que la anudaban inexorablemente a esta última. Ciertamente, la segunda versión del borrador del Real Decreto introdujo la alusión a un «certificado que acredite esta situación de vulnerabilidad» para advertir que dicho documento «surtirá efectos exclusivamente a los fines previstos en esta disposición». Pero la presunción que establecía la norma hacía evidente que tal «certificado» no venía a acreditar una vulnerabilidad añadida, sino simplemente a constatar la situación de irregularidad administrativa. El Consejo de Estado habla de una hipotética necesidad de «apreciar» la vulnerabilidad, lo que sugiere la existencia de un juicio adicional a la mera constatación de la situación irregular. Algo que, sin embargo, no se desprendía del diseño originario de la norma.

Ciertamente, la técnica normativa del proyecto de Real Decreto era cuestionable. Si la condición de vulnerabilidad se presumía dada la situación irregular, parecía superfluo configurar una exigencia de acreditación o de certificación al respecto. Pero la crítica del

⁴ Disponible en: [BOE.es - CE-D-2026-268](https://www.boe.es/boe-d-2026-268)

Consejo de Estado es paradójica. Precisa una falta de determinación del alcance de la presunción y dificultades de certificación cuando se configuraba, en realidad, como una presunción absoluta (plenamente reglada). No se advierten, sin embargo, las dificultades procedimentales a las que aboca una certificación que implica valoración técnica o comprobaciones documentales adicionales para arribar, al cabo, a una información evidente de inicio: que la irregularidad administrativa de una persona extranjera conlleva su vulnerabilidad.

La redacción final parece revelar que el Ministerio acogió la objeción formal del órgano consultivo —suprimiendo la presunción y sustituyéndola por una definición de la vulnerabilidad— para acomodar el precepto a sus observaciones, pero sin modificar sustancialmente el presupuesto sobre el que descansaba el diseño originario. Para constatarlo, basta con revisar las «circunstancias de vulnerabilidad» admitidas en el «modelo de certificado de vulnerabilidad» adoptado por el Ministerio⁵, varias de ellas inherentes a la condición misma de irregularidad administrativa: situación de pobreza o riesgo de exclusión económica, dificultad de acceso al empleo, unidad familiar en situación de vulnerabilidad, exposición a situaciones de explotación o abuso⁶.

Aunque el texto definitivo ya no identifica de modo expreso y automático vulnerabilidad e irregularidad administrativa, sigue construyendo aquella enteramente a partir de esta última y de las circunstancias derivadas de ella. De este modo, desaparece la presunción como técnica normativa, pero no la idea de fondo conforme a la cual la vulnerabilidad relevante a estos efectos continúa apareciendo exclusivamente anudada a la situación administrativa irregular. Se trata, en definitiva, de una exigencia tautológica, pero con severas consecuencias procedimentales.

3.2 Difícil encaje con los principios de buena regulación

A la vista de lo anterior, la cuestión ya no reside tanto en determinar qué debe entenderse por «vulnerabilidad acreditada» dentro del ámbito subjetivo del arraigo extraordinario, cuanto en valorar si la técnica elegida para su acreditación resulta necesaria y adecuada. En efecto, si la propia norma construye la vulnerabilidad a partir de la situación administrativa irregular y de las circunstancias derivadas de ella, la exigencia de un certificado específico aportado por la persona interesada plantea serias dudas desde la óptica de los principios de buena regulación proclamados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)⁷.

El precepto establece los principios comunes de buena regulación que deben regir la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, a los que el preámbulo del Real Decreto afirma dar cumplimiento. El artículo vincula la potestad reglamentaria a los principios de

5

Disponible

en:

<https://www.inclusion.gob.es/documents/20121/7817425/Modelo%20de%20certificado%20de%20vulnerabilidad.pdf/a50a2832-48e2-1b30-4040-f072c9c2c582?version=1.0&download=true>

⁶ Las otras circunstancias atendidas son: aislamiento social o falta de red de apoyo, víctima de discriminación o exclusión social, carencia de ingresos suficientes, personas a cargo (menores, dependientes), monoparentalidad en contexto de precariedad y riesgos psicosociales.

⁷ En la Disposición adicional primera, apartado 2.c), la LPAC se declara de aplicación supletoria a los procedimientos «en materia de extranjería». No obstante, los principios de buena regulación del artículo 129 deben comprenderse extensibles a cualquier iniciativa normativa, también en los ámbitos sectoriales con especialidades por razón de la materia. Así lo admite el propio regulador al referirse a tales principios en el preámbulo del Real Decreto 316/2026.

necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y eficiencia. Si bien el regulador justifica en tales términos la oportunidad de la norma en sí misma, ha de advertirse que dichas exigencias también se proyectan sobre el diseño normativo que se adopte. Así, conforme al apartado 5 del citado artículo 129 LPAC, «la iniciativa que se proponga deberá contener *la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir* con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan *menos obligaciones a los destinatarios*» (énfasis añadidos). Este criterio regulativo ha de llevar a cuestionar la inclusión de un certificado que, como el de vulnerabilidad, no aporta ninguna información sustancial al expediente, al deducirse de la mera condición de irregularidad a constatar en la instrucción.

Incluso en el caso de que se entienda que el certificado requiere una apreciación adicional a la irregularidad administrativa, debería haberse buscado una solución procedimental más correcta técnicamente y acorde con el principio de minimización de cargas exigido por el artículo 129.5 LPAC. La valoración de vulnerabilidad debería haberse configurado, en todo caso, como un informe a recabar de oficio por el órgano instructor de la Administración o entidad correspondiente, y no como un documento que la persona interesada deba obtener previamente y aportar con su solicitud. En el mismo sentido, el artículo 75.1 LPAC establece que, con carácter general, los actos de instrucción necesarios para la comprobación de los hechos relevantes para la resolución se realizarán de oficio⁸. Al trasladar a la persona solicitante la carga de conseguir anticipadamente ese certificado, el reglamento desplaza sobre la parte más débil del procedimiento una dificultad que, por imperativo legal, debería asumir la propia Administración. Las dificultades generadas por esta carga innecesaria se multiplican si tenemos en cuenta el plazo perentorio que ha acogido el Real Decreto: cualquier exigencia procedimental que pueda acarrear problemas para las personas interesadas puede tornarse irreversible en un procedimiento excepcional con una vigencia limitada a apenas dos meses y medio.

Por ello, no se aprecia que imponer esta carga documental adicional sea la medida menos gravosa ni la más adecuada para alcanzar la finalidad pretendida. Al contrario, el requisito introduce una barrera añadida de acceso al procedimiento, genera desigualdades territoriales en función del funcionamiento de los servicios sociales o de las entidades colaboradoras y convierte en presupuesto de acceso lo que debería ser, en su caso, una comprobación administrativa integrada en la propia instrucción del expediente.

La configuración que se ha dado al certificado provoca, además, un efecto de diversificación de situaciones procedimentales según territorios, que resulta paradójico tratándose de una materia de competencia estatal exclusiva (*ex art. 149.1.2ª CE*). La obtención del certificado, que puede expedirse por las «entidades competentes en asistencia social» o por las entidades del tercer sector colaboradoras, queda en función de las posibilidades y actitudes de cada una de aquellas Administraciones competentes (Ayuntamientos, Administraciones autonómicas, Administraciones institucionales existentes en cada caso) y entidades sociales. A estas últimas se les coloca ahora en una situación ambigua sobre sus posibilidades de certificación -¿a cualquier persona extranjera que lo solicite? ¿Solo a personas que previamente fueran usuarias de sus servicios o participantes en la entidad?...-. Contra el criterio del Consejo

⁸ Las referencias a la LPAC sobre criterios de tramitación procedimental y derechos de las personas interesadas, que se realizan en este apartado, deben entenderse aplicables en virtud de la supletoriedad de dicha Ley en materia de extranjería, impuesta por la ya citada DA 1ª.2.c) de la propia LPAC y por la DA 3ª del Real Decreto 316/2026. Ello, dada la ausencia de regulación específica de esos aspectos en la normativa sectorial en materia de extranjería y en el propio RD regulador del procedimiento de regularización extraordinaria.

de Estado, su labor de acreditación era mucho más evidente cuando la condición de vulnerabilidad se presumía ante la mera constatación de la situación de irregularidad.

Por último, ha de añadirse que la LPAC establece garantías para la evitación de cargas innecesarias, también, en el catálogo de derechos que reconoce a las personas interesadas. Su artículo 53.1.d) -con desarrollo en el artículo 28.2- otorga el derecho «a no presentar datos y documentos (...) que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas». A este último precepto remite la misma DA 21.^a RLOEX, en su apartado octavo. El carácter redundante (tautológico) de la acreditación de vulnerabilidad debería permitir la proyección de este derecho para excluir su necesidad de aportación por la persona interesada: la vulnerabilidad es un dato que, constatada la situación de irregularidad administrativa, la Administración conoce.

Además, el artículo 69 LPAC normaliza en la praxis administrativa el instrumento de la declaración responsable, como documento suscrito por una persona interesada en el que ésta «manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio». Esta es una solución procedimental alternativa para la acreditación de la situación de vulnerabilidad que algunos Ayuntamientos están acogiendo (la Administración certifica tal situación a la vista de la mera declaración responsable de la persona interesada), pero que podría implantarse con carácter general en el Real Decreto regulador del procedimiento o ahora, *in extremis*, mediante instrucción del Ministerio competente.

Estas soluciones procedimentales serán sintetizadas en el apartado siguiente a modo de corolario, como vías para flexibilizar la exigencia de acreditación de la situación de vulnerabilidad y minimizar, así, su impacto como factor de exclusión del procedimiento de regularización.

IV. Propuestas para flexibilizar el requisito o mitigar sus efectos

En atención a lo expuesto, consideramos que la exigencia de que el solicitante acredite que se encuentra en situación de vulnerabilidad es contraria al principio de buena regulación, en la medida en que se convierte en un requisito lo que realmente es un presupuesto del procedimiento mismo de regularización. ¿Acaso no es, en buena medida, la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas que están en situación irregular lo que justifica (o debería justificar) en último extremo el procedimiento?

La preocupación por el impacto de este requisito se está confirmando en la práctica en los primeros días de vigencia de la norma. La obtención del certificado está generando una incertidumbre creciente, por los cauces habilitados para su expedición y las exigencias sustantivas para acreditar la condición de vulnerabilidad -dependientes, en muchos casos, de las circunstancias que el propio interesado manifieste-.

La posibilidad de que el Gobierno rectifique el criterio, a través de la modificación de la norma, parece poco viable dado su limitado plazo de vigencia. Por lo tanto, ante las dificultades señaladas, críticas para el acceso al procedimiento, proponemos las siguientes alternativas dirigidas a flexibilizar el requisito de certificación de la condición de vulnerabilidad:

- a) **Que, frente a la exigencia de aportación del certificado, se admita el ejercicio del derecho de las personas interesadas a no suministrar datos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas.**

La *ratio* de este derecho, reconocido en los artículos 53.1.d) y 28.2 LPAC, es aliviar las cargas procedimentales sobre las personas interesadas. Se trata de trasladar el trabajo de aportación documental y de datos desde las personas interesadas hacia la propia Administración, cuando a esta le resulte factible obtener tales informaciones por sus propios medios. El propio Real Decreto regulador del procedimiento de regularización extraordinaria acoge este criterio con carácter general en el apartado 8 de la nueva DA 21ª RLOEX.

Conforme al citado artículo 53 LPAC, este derecho ha de abarcar tanto documentos como datos de los que ya dispongan las Administraciones. No en vano, el propio Consejo de Estado, en su dictamen sobre el proyecto de Real Decreto, anuda a este derecho el criterio acogido por la norma de que sea la propia Administración la que, de oficio, recabe la información sobre antecedentes penales de las personas solicitantes obrante en el Registro Central de Penados, en bases de datos de la Unión Europea, así como el informe policial correspondiente. Es razonable extender este mismo juicio a una información (situación de vulnerabilidad) inherente al requisito mismo de acceso al procedimiento (irregularidad administrativa) o que se deduce de circunstancias aparejadas a dicha condición.

Ha de advertirse que el derecho reconocido en la LPAC puede incidir en cualquier requisito de aportación documental configurado en un procedimiento. Es decir, resultaría perfectamente razonable que, ante la exigencia reglamentaria de aportación del certificado de vulnerabilidad, la Administración admita la invocación del derecho mencionado como exigencia para que aquella recabe la información pertinente de oficio.

- b) **Que se habilite a las entidades competentes para acreditar la condición de vulnerabilidad, expresamente y con carácter general, a expedir los certificados basándose en declaraciones responsables de las personas interesadas sobre su propia situación de vulnerabilidad atendiendo a su situación administrativa irregular.**

Bastaría que la persona interesada declarara hallarse en alguna de las «circunstancias de vulnerabilidad» recogidas en el modelo de certificado aprobado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, o bien que este Ministerio adopte un modelo de declaración responsable a disposición de las personas interesadas para su cumplimentación y presentación a las entidades competentes para certificar (Administraciones u organizaciones del Tercer Sector). Tales entidades podrían expedir el certificado tras la mera comprobación formal de las declaraciones responsables, agilizando con ello la tramitación que no requeriría, ni tan siquiera, la asignación de citas presenciales u otros trámites.

Esta posibilidad tiene apoyo en el artículo 69.1 LPAC, que habilita con carácter general las declaraciones responsables en la tramitación procedimental para afirmar válidamente, bajo responsabilidad propia, que se cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio. Conforme al precepto citado, la Administración instructora conservaría la

facultad de requerir posteriormente a la persona interesada, si lo considera oportuno, la verificación de la situación de vulnerabilidad alegada por otros medios adicionales.

- c) **Que la Administración admita, como cumplimiento suficiente del requisito documental, la aportación junto con la solicitud del justificante de haber solicitado el certificado a una Administración pública competente o a una entidad del Tercer Sector colaboradora.**

Este criterio aliviaría la carga indebidamente proyectada a las personas interesadas. Entendiendo que la solicitud es formalmente admisible con ese justificante de petición, el certificado en sí podría ser requerido y aportado ya en fase de instrucción, con apoyo en el artículo 95.1 LPAC. Tratándose de un procedimiento iniciado a solicitud de la persona interesada, y considerando el documento esencial para resolverlo, la Administración instructora debería conceder un plazo para su aportación (por defecto, diez días hábiles); transcurrido dicho plazo sin posibilidad de cumplimiento efectivo, la Administración habría de notificar el incumplimiento a la persona interesada otorgándole un plazo adicional de tres meses para satisfacer la exigencia, con la advertencia de que, en caso contrario, el procedimiento finalizará por caducidad debidamente declarada. Durante esos periodos, inicial y adicional de tres meses, podría acordarse la suspensión del plazo para la resolución del procedimiento, conforme al art. 22.1.a) LPAC.