

**Propuesta de aclaración y mejora técnica del Proyecto de modificación del Real Decreto 1155/2024 en relación a la consulta pública para la regularización extraordinaria.**

**RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Documento</b>	Alegaciones al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre
<b>Trámite</b>	Audiencia e información pública
<b>Norma objeto de alegaciones</b>	Proyecto de Real Decreto XX/2025, de XX de XX, por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024
<b>Órgano promotor</b>	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
<b>Portal de participación</b>	Portal de Participación Pública – Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
<b>Fecha de publicación en consulta pública</b>	Enero de 2026
<b>Plazo de presentación de alegaciones</b>	Hasta el 6 de febrero de 2026
<b>Entidad / persona que emite el presente documento</b>	SANDRA GUSTEMS LOU, Abogada en ejercicio y Administradora de la mercantil LEXBORDERS LEGAL SERVICES SLP, sociedad mercantil profesional colegiada al número 1516 del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona. Inscrita en el Registro General de Representantes a efectos de Extranjería desde el año 2021.
<b>Condición del compareciente</b>	Profesional del ámbito jurídico / entidad especializada en extranjería y movilidad internacional
<b>Objeto del documento</b>	Formular observaciones y propuestas de mejora técnica orientadas a clarificar determinados requisitos y conceptos jurídicos indeterminados del Proyecto, con el fin de reforzar la seguridad jurídica, la coherencia normativa y la aplicabilidad práctica de la norma

<b>Metodología empleada</b>	Análisis jurídico-normativo del texto proyectado y detección de problemáticas interpretativas a partir de consultas recurrentes canalizadas, principalmente, a través de redes sociales y plataformas digitales utilizadas por personas extranjeras, profesionales del Derecho, entidades sociales y organizaciones del tercer sector
<b>Resumen de las principales problemáticas detectadas</b>	En particular, se ha constatado la reiteración de dudas en torno al alcance del concepto de <b>“haber trabajado en España”</b> (en concreto a los trabajadores autónomos); a la inclusión o exclusión de determinadas modalidades de <b>actividad laboral o formativa</b> desarrolladas en el marco de relaciones jurídicas atípicas o no convencionales; a la <b>forma de acreditar situaciones de irregularidad administrativa</b> que no derivan de una actuación activa del interesado, sino de la inactividad o del <b>silencio de la propia Administración</b> ; así como a la validez de determinados documentos o situaciones que forman parte de la práctica administrativa habitual, pero cuyo encaje normativo no resulta evidente a la luz del texto proyectado. A ello se suma, igualmente, la incertidumbre generada por la <b>delimitación temporal de los requisitos exigidos</b> , especialmente cuando esta no se formula con la precisión necesaria para evitar interpretaciones excluyentes no justificadas materialmente, así como las dudas relativas a las personas en <b>situación de asilo pendientes de primera cita asignada durante el año 2026</b> , o de aquellas personas que <b>hubieren entrado en España el mismo día 31 de diciembre de 2025</b> .
<b>Finalidad de las alegaciones</b>	Contribuir a una regulación más clara, homogénea y previsible, evitando la necesidad de posteriores instrucciones o criterios interpretativos, reduciendo riesgos de aplicación desigual y minimizando la litigiosidad
<b>Ámbito territorial de aplicación</b>	Todo el territorio nacional
<b>Fecha del documento</b>	4 de febrero de 2026
<b>Firma</b>	SANDRA GUSTEMS LOU, en calidad de Administradora de la mercantil LEXBORDERS LEGAL SERVICES SLP, sociedad mercantil profesional colegiada al número 1516 del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona.

**Propuesta de aclaración y mejora técnica del Proyecto de modificación del Real Decreto 1155/2024 en relación a la consulta pública para la regularización extraordinaria.**

**1. Antecedentes de hecho.**

El Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Este Reglamento entró en vigor el 20 de mayo de 2025, tras su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. A partir de su entrada en vigor, el Reglamento constituye el corpus normativo de aplicación general en materia de extranjería, incluyendo disposiciones relativas a la residencia temporal, trabajo, arraigo, regularización por circunstancias excepcionales y procedimientos administrativos vinculados a la permanencia de personas extranjeras en territorio español.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procedió a la apertura de un trámite de audiencia e información pública relativo a un Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024. El objetivo declarado del Proyecto es profundizar en los objetivos que motivaron la aprobación del Reglamento de Extranjería e introducir medidas que clarifiquen y refuercen determinadas vías de acceso a autorizaciones por circunstancias excepcionales para personas extranjeras presentes en España.

El trámite de audiencia e información pública fue publicado en el portal de participación normativa del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, habilitándose un plazo para la presentación de aportaciones al Proyecto hasta el 6 de febrero de 2026.

El Proyecto de modificación se encuentra actualmente en fase de trámite, realizándose la correspondiente publicidad para permitir que personas físicas y jurídicas, así como organizaciones representativas de intereses legítimos afectados, formulen alegaciones, propuestas o sugerencias en tiempo y forma.

Las modificaciones propuestas atienden, de forma expresa en su memoria explicativa, a reforzar la seguridad jurídica de determinados requisitos establecidos en el Reglamento, incluyendo criterios de acceso a autorizaciones basadas en permanencia continuada, vínculo laboral y circunstancias excepcionales derivadas de situaciones de hecho que afectan a un colectivo significativo de personas extranjeras.

## **2. Consideraciones generales y principales aspectos a aclarar: principales problemáticas definitorias localizadas y contexto social.**

El Proyecto de Real Decreto objeto del presente trámite se inserta en un contexto social de especial intensidad y elevada expectación, derivado, por un lado, de la reciente entrada en vigor del Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, y, por otro, de la magnitud y heterogeneidad del colectivo potencialmente afectado por las disposiciones transitorias ahora proyectadas. La confluencia de ambos factores ha generado un escenario en el que un número muy significativo de personas extranjeras, así como de profesionales y entidades que les prestan asistencia jurídica y social, se encuentran a la espera de una regulación que permita dar respuesta a situaciones de hecho prolongadas en el tiempo y caracterizadas, en muchos casos, por una integración social y laboral efectiva en territorio español.

Desde el momento inicial en que se anunció la intención de promover la modificación reglamentaria y se inició su difusión pública, se ha podido constatar la aparición de un volumen notable de dudas interpretativas, consultas reiteradas y situaciones de incertidumbre jurídica, especialmente vinculadas a los requisitos habilitantes previstos en las disposiciones transitorias, a su alcance subjetivo y objetivo, y a la forma en que deben acreditarse determinadas circunstancias de hecho que, aun siendo comunes en la práctica administrativa, no siempre encuentran un reflejo claro y explícito en el texto normativo proyectado.

En este contexto, resulta particularmente relevante destacar que una parte sustancial de estas dudas no se ha manifestado únicamente en los canales tradicionales de consulta administrativa, sino que ha sido detectada y canalizada, de manera muy significativa, a través de redes sociales y plataformas digitales en los que los despachos de abogados nos sentimos con el deber de disipar y resolver, y por ende, también de canalizar, como agentes activos, hacia el gobierno en aras a la seguridad jurídica y unificación de criterios tan anhelados en el ámbito de extranjería.

En la actualidad, estos espacios constituyen uno de los principales medios de acceso a la información —tanto formal como informal— para las personas extranjeras potencialmente afectadas por la norma, así como para profesionales del ámbito jurídico, entidades sociales y organizaciones del tercer sector que desempeñan un papel esencial en la orientación y acompañamiento de estos colectivos. La intensidad y reiteración de las consultas recibidas por estas vías ponen de manifiesto la existencia de una inquietud real y extendida respecto del contenido y alcance del Proyecto.

El análisis continuado y sistemático de las cuestiones planteadas a través de dichos canales permite identificar la concurrencia de patrones claros y recurrentes de confusión e inseguridad jurídica. Dichos patrones no pueden atribuirse razonablemente a una falta de comprensión del texto por parte de sus destinatarios, sino que encuentran su origen en la presencia de conceptos jurídicos indeterminados o insuficientemente delimitados en el propio Proyecto, que dejan un margen excesivamente amplio a interpretaciones divergentes en su aplicación práctica. Esta situación resulta especialmente sensible en un ámbito como el de la extranjería, en el que la interpretación administrativa de los requisitos puede tener consecuencias directas e inmediatas sobre la situación personal, laboral y familiar de los interesados.

En particular, se ha constatado la reiteración de dudas en torno al alcance del concepto de **“haber trabajado en España”**, a la inclusión o exclusión de determinadas modalidades de **“actividad laboral o formativa”** desarrolladas en el marco de relaciones jurídicas atípicas o no convencionales, a la **“forma de acreditar situaciones de irregularidad administrativa que no derivan de una actuación activa del interesado, sino de la inactividad o del silencio de la propia Administración”**, así como a la validez de determinados documentos o situaciones que forman parte de la práctica administrativa habitual, pero cuyo encaje normativo no resulta evidente a la luz del texto proyectado. A ello se suma, igualmente, la incertidumbre generada por la delimitación temporal de los requisitos exigidos, especialmente cuando esta no se formula con la precisión necesaria para evitar interpretaciones excluyentes no justificadas materialmente, además de las personas en **“situación de asilo, pendientes de primera cita asignada durante el año 2026”**, o de aquellas personas que **“hubieren entrado en España el mismo día 31 de diciembre de 2025”**.

La experiencia acumulada en la aplicación del Derecho de extranjería permite anticipar que, de no abordarse estas cuestiones de forma expresa en sede normativa, las dudas detectadas darán lugar, previsiblemente, a la emisión posterior de instrucciones internas, criterios interpretativos o notas aclaratorias por parte de los órganos competentes. Si bien estos instrumentos pueden resultar útiles para orientar la actuación administrativa, su proliferación comporta riesgos evidentes, entre los que destacan la posibilidad de una aplicación desigual del régimen jurídico entre distintos territorios, la falta de publicidad suficiente de los criterios utilizados, la consiguiente merma de la seguridad jurídica de las personas interesadas y, en última instancia, un incremento innecesario de la litigiosidad.

Desde la perspectiva de los principios de buena regulación, y en particular de los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia administrativa, se considera preferible que el propio texto normativo incorpore, desde su aprobación

inicial, un mayor grado de definición y precisión técnica de aquellos conceptos que resultan determinantes para el acceso a las autorizaciones previstas. Un marco normativo más claro y detallado no solo facilita la comprensión y previsibilidad de la norma por parte de sus destinatarios, sino que contribuye decisivamente a una actuación homogénea de las Oficinas de Extranjería, reduce cargas administrativas innecesarias y evita disfunciones en la tramitación de los expedientes.

Las consideraciones y propuestas que se formulan en el presente documento parten, por tanto, de una observación directa del contexto social y administrativo real en el que la norma habrá de desplegar sus efectos, observación que se ha visto reforzada por el análisis de los canales de comunicación actualmente más utilizados por las personas afectadas y por quienes les prestan asesoramiento. Su finalidad última es reforzar la claridad, coherencia y aplicabilidad práctica del Proyecto de Real Decreto, contribuyendo a que este alcance plenamente los objetivos que inspiran su aprobación, sin alterar su estructura esencial ni desnaturalizar su finalidad.

### **3. Propuesta de redacción normativa**

#### **i) Delimitación temporal de la fecha de entrada en España – 31/12/2025 inclusive**

##### **Problema detectado**

El Proyecto utiliza la expresión “antes del 31 de diciembre de 2025”, lo que introduce una ambigüedad interpretativa innecesaria respecto de las personas que hubieran entrado en España el propio día 31 de diciembre de 2025, pudiendo dar lugar a interpretaciones restrictivas y dispares entre órganos administrativos.

Desde el punto de vista técnico-jurídico, la falta de precisión en la delimitación temporal de un requisito habilitante afecta directamente al principio de seguridad jurídica, así como al principio pro-persona, especialmente tratándose de una disposición transitoria de carácter excepcional y finalista.

##### **Propuesta de modificación concreta del texto**

Donde dice

(en la Disposición Transitoria Sexta, apartado 1):

«Las personas extranjeras que se encontraran en España antes del 31 de diciembre de 2025, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única...»

Debe decir

«Las personas extranjeras que se encontraran en España a fecha 31 de diciembre de 2025, inclusive, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única...»

O, alternatively:

«Las personas extranjeras que se encontraran en España a fecha 31 de diciembre de 2025, inclusive, con independencia de la hora o del momento del día en que se hubiera producido su entrada en territorio español, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única...»

**ii) Personas solicitantes de protección internacional pendientes de formalización – cómputo del plazo de cinco meses**

Problema detectado

El Proyecto exige, para determinados supuestos, haber permanecido en España durante un período mínimo de cinco meses, sin contemplar de forma expresa la situación de aquellas personas extranjeras que, habiendo solicitado protección internacional con anterioridad al 31 de diciembre de 2025, no pudieron acudir a comisaría para la formalización de la solicitud dentro de dicho plazo, por causas no imputables a su voluntad, derivadas del propio funcionamiento del sistema de citas.

Esta omisión genera una situación de perjuicio normativo para un colectivo que actuó conforme a las instrucciones administrativas vigentes, en particular a la nota aclaratoria emitida durante el año 2025, conforme a la cual se entendía que la solicitud de protección internacional quedaba iniciada desde la petición de cita previa, produciendo efectos jurídicos a determinados fines y excluyendo, en la práctica, el acceso a otras vías de regularización.

Propuesta de adición normativa

Introducción de un nuevo apartado específico en la Disposición Transitoria Sexta

«No será exigible el requisito de permanencia continuada de cinco meses previsto en la letra a) del apartado primero cuando la persona extranjera acredite haber solicitado protección internacional con anterioridad al 31 de diciembre de 2025, mediante la correspondiente solicitud de cita previa para la formalización de dicha solicitud, aun cuando no hubiera podido comparecer ante la autoridad competente para su formalización antes de dicha fecha.»

«En estos supuestos, se entenderá que la persona extranjera se encontraba en situación de tramitación del procedimiento de protección internacional desde la fecha de solicitud de la cita previa, de conformidad con las instrucciones administrativas vigentes en el momento de su solicitud, sin que pueda derivarse

perjuicio alguno por la imposibilidad material de formalización imputable a la Administración.»

«En los supuestos previstos en el apartado anterior, el plazo de permanencia continuada de cinco meses se entenderá cumplido o, en su caso, computado desde la fecha en que conste solicitada la cita previa para la formalización de la solicitud de protección internacional.»

### **iii) Definición del requisito de “haber trabajado en España”**

#### Problema detectado

El Proyecto de Real Decreto incorpora, como uno de los requisitos habilitantes para el acceso a la autorización por circunstancias excepcionales, el de “haber trabajado en España o presentar un contrato de trabajo”, sin definir normativamente qué debe entenderse por “haber trabajado”.

La ausencia de una definición expresa introduce un elevado grado de indeterminación jurídica, susceptible de generar interpretaciones restrictivas y dispares en su aplicación administrativa, particularmente en relación con:

- el trabajo por cuenta propia,
- las actividades profesionales o económicas efectivamente desarrolladas,
- las formas atípicas de prestación de servicios,
- y las situaciones de trabajo real no formalizado administrativamente.

Esta indeterminación resulta especialmente problemática en el marco de una disposición transitoria de carácter excepcional y finalista, cuyo objetivo declarado es reconocer situaciones de arraigo material y laboral preexistentes.

#### Propuesta de adición normativa

##### Introducción de un apartado específico de definición

(se propone su incorporación como apartado 2 bis de la Disposición Transitoria Sexta, o como inciso final del apartado 2.a), según técnica legislativa definitiva):

«A los efectos de lo dispuesto en la letra a) del apartado segundo, se entenderá por “haber trabajado en España” la realización efectiva de cualquier actividad laboral, profesional o económica en territorio español, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, con independencia de la regularidad administrativa de la situación de residencia o trabajo en el momento de su realización, siempre que dicha actividad pueda acreditarse mediante indicios suficientes.»



Alternativamente, para evitar interpretaciones excluyentes, se propone añadir el siguiente inciso:

«Se considerará incluida, en todo caso, la actividad desarrollada por cuenta propia, el ejercicio de actividades profesionales o empresariales, la prestación de servicios como trabajador autónomo, socio trabajador, colaborador habitual o figura análoga, así como cualesquiera otras formas de actividad económica efectivamente realizadas en territorio español.»

Redacción complementaria sobre la acreditación

A efectos probatorios, se propone añadir un nuevo apartado:

«El requisito de haber trabajado en España podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, incluyendo indicios razonables de actividad laboral o profesional, tales como informes de vida laboral, cotizaciones, certificados de empresa, contratos, nóminas, justificantes de pago, declaraciones responsables, documentación bancaria, informes de entidades sociales, actas de la Inspección de Trabajo u otros elementos que permitan inferir de forma razonable la realización de dicha actividad.»

- iv) Inclusión expresa de prácticas profesionales y actividad formativa con cotización a la Seguridad Social

#### Problema detectado

El Proyecto de Real Decreto no contempla de forma expresa la inclusión, dentro del requisito de “haber trabajado en España”, de aquellas situaciones en las que la persona extranjera ha desarrollado prácticas profesionales, prácticas formativas u otras actividades análogas, pese a que dichas actividades hayan generado cotización efectiva al sistema de la Seguridad Social.

Esta omisión resulta especialmente relevante en un contexto en el que una parte significativa de las trayectorias de inserción laboral de personas extranjeras en España se ha articulado a través de modalidades formativas o profesionales no estrictamente encuadrables en el trabajo ordinario por cuenta ajena, pero que, sin embargo, han comportado:

- una prestación efectiva de servicios,
- una integración real en entornos laborales,
- y una contribución directa al sistema público de Seguridad Social.

La exclusión de estos supuestos del ámbito del requisito habilitante generaría una contradicción interna del sistema y un tratamiento desigual respecto de situaciones materialmente equivalentes.

### Propuesta de adición normativa

Introducción de un inciso expreso dentro de la definición de “haber trabajado en España” (se propone su inclusión como inciso final del apartado definitorio introducido en el bloque anterior):

«A los mismos efectos, se entenderá igualmente cumplido el requisito de haber trabajado en España cuando la persona extranjera haya realizado prácticas profesionales, prácticas formativas o actividades análogas en territorio español, siempre que conste su cotización efectiva al sistema de la Seguridad Social, con independencia de que dichas prácticas se hayan desarrollado en el marco de convenios de cooperación educativa, contratos formativos, programas de formación en alternancia, prácticas curriculares o extracurriculares, o figuras equivalentes.»

Como alternativa técnica, puede optarse por la incorporación de un apartado específico, con la siguiente redacción:

«Se considerará incluido en el requisito de haber trabajado en España el desarrollo de prácticas profesionales o actividades formativas en territorio español que hayan generado cotización efectiva a la Seguridad Social, cualquiera que sea la modalidad jurídica bajo la que se hayan formalizado.»

Para evitar interpretaciones restrictivas basadas exclusivamente en la denominación formal de la relación jurídica, se propone añadir:

«La denominación formal de la relación jurídica no será determinante a estos efectos, prevaleciendo la realización efectiva de la actividad y la existencia de cotización al sistema de la Seguridad Social.»

### **v) Clarificación y ampliación del concepto de situación de vulnerabilidad**

#### Problema detectado

El Proyecto de Real Decreto contempla la situación de vulnerabilidad como uno de los requisitos alternativos para el acceso a la autorización por circunstancias excepcionales, si bien lo hace de forma genérica y abierta, remitiendo su acreditación a entidades competentes en materia de asistencia social o del tercer sector.

No obstante, la redacción proyectada no aborda de forma expresa determinados supuestos de vulnerabilidad administrativa estructural, ampliamente extendidos en la práctica, que no derivan de circunstancias personales extraordinarias, sino del propio funcionamiento del sistema administrativo de extranjería. Esta omisión puede dar lugar a interpretaciones restrictivas y a la exigencia de requisitos

adicionales no previstos en la norma, como la aportación de informes de integración social o análogos, que resultarían improcedentes en el contexto de la disposición transitoria.

#### Propuesta de adición normativa

Modificación y desarrollo del apartado relativo a la situación de vulnerabilidad: se propone su incorporación como nuevo apartado 2.c bis o como desarrollo del apartado 2.c existente de la Disposición Transitoria Sexta.

«A los efectos de lo dispuesto en la letra c) del apartado segundo, se entenderá que concurre situación de vulnerabilidad cuando la persona extranjera se encuentre en una situación de irregularidad administrativa o de precariedad jurídica no imputable a su conducta, derivada de la inactividad, demora, silencio administrativo o funcionamiento ordinario de la Administración.»

Enumeración abierta de supuestos incluidos (redacción normativa). Se propone añadir el siguiente inciso:

«En particular, se considerarán incluidas en dicha situación, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de procedimientos administrativos en materia de extranjería presentados y no resueltos en plazo, incluidos los relativos a autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, arraigo en cualquiera de sus modalidades o solicitudes de renovación.
- b) Las situaciones derivadas del silencio administrativo, tanto desestimatorio como positivo no ejecutado materialmente, cuando ello haya colocado a la persona extranjera en situación de irregularidad o inseguridad jurídica.
- c) Las personas que, habiendo presentado solicitud de renovación de su autorización de residencia dentro del plazo legal, se encuentren en período de prórroga de efectos o dentro de los noventa días posteriores previstos normativamente, sin resolución expresa.
- d) Las situaciones de pérdida sobrevenida de autorización por causas no imputables a la persona interesada, incluyendo retrasos administrativos, errores de tramitación o falta de notificación efectiva.
- e) Cualquier otra situación de irregularidad administrativa sobrevenida que derive del propio funcionamiento del sistema administrativo y no de una actuación dolosa o negligente del interesado.»

Relativo a la exclusión expresa de exigencia de informes de integración, para evitar prácticas administrativas indebidas, se propone añadir el siguiente párrafo:

«En los supuestos previstos en este apartado, no será exigible la aportación de informes de inserción social, integración social, arraigo o análogos, ni la

acreditación de vínculos sociales o comunitarios adicionales, bastando la constatación de la situación administrativa descrita.»

Acreditación de la situación de vulnerabilidad

Se propone añadir un apartado específico:

«La situación de vulnerabilidad podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, incluyendo justificantes de presentación de solicitudes, resguardos de registro, certificaciones de no resolución, acreditación del transcurso de plazos legales, documentación obrante en poder de la Administración o cualquier otro elemento que permita constatar la situación administrativa del interesado.»

#### **vi) Contratos de trabajo**

##### Problema detectado

El Proyecto admite como requisito alternativo la posibilidad de “presentar un contrato de trabajo”, sin aclarar expresamente la validez de los contratos condicionados a la obtención de la autorización administrativa, ni necesariamente el impacto salarial. En la práctica de extranjería, esta modalidad contractual es habitual, consolidada y funcional, y su exclusión implícita vaciaría de contenido el propio requisito, al exigir una relación laboral imposible de ejecutar sin autorización previa.

##### Propuesta de adición normativa

Se propone su inclusión como inciso final del apartado 2.a) de la Disposición Transitoria Sexta, o como apartado autónomo:

«A estos efectos, se considerarán válidos los contratos de trabajo cuya eficacia quede expresamente condicionada a la obtención de la correspondiente autorización de residencia y trabajo, siempre que dichos contratos cumplan con la normativa laboral aplicable y acrediten una oferta real y efectiva de empleo.»

Para evitar interpretaciones formalistas, se propone añadir:

«La falta de inicio efectivo de la prestación de servicios en el momento de la solicitud no podrá ser considerada causa de inadmisión ni de denegación cuando dicha circunstancia derive exclusivamente de la ausencia de autorización administrativa previa.»

#### **4. Reducción de futuras instrucciones internas.**

«Disposición adicional X. Criterios de interpretación y coherencia del régimen transitorio.»

1. Las disposiciones transitorias reguladas en el presente Real Decreto deberán interpretarse de conformidad con su finalidad regularizadora e integradora, atendiendo a la realidad material de las situaciones acreditadas y evitando interpretaciones formalistas que desnaturalicen su objeto.
2. En la aplicación de los requisitos previstos, prevalecerá la valoración conjunta y razonada de las circunstancias concurrentes, sin que puedan exigirse requisitos adicionales no previstos expresamente en la norma ni documentación distinta de la legalmente exigible.
3. En ningún caso podrá derivarse perjuicio para la persona interesada por demoras, silencios administrativos, falta de resolución expresa o disfunciones imputables a la Administración, ni exigirse la subsanación de extremos que se encuentren ya en poder de la Administración Pública.
4. Las autoridades competentes aplicarán las disposiciones del presente Real Decreto de forma homogénea en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las competencias de ejecución, y con respeto a los principios de seguridad jurídica, buena administración, proporcionalidad, confianza legítima y favorabilidad.
5. No será exigible la aportación de informes de inserción, integración social o análogos, salvo en aquellos supuestos en que la norma lo prevea expresamente de forma inequívoca.

## 5. Integración en un único texto.

### **Disposición Transitoria Sexta. Autorización de residencia por circunstancias excepcionales única**

1. Las personas extranjeras que se encontraran en España **a fecha 31 de diciembre de 2025, inclusive**, podrán solicitar una autorización de residencia por circunstancias excepcionales única, siempre que cumplan los siguientes requisitos:
  - a) Haber permanecido en España en dicha situación durante al menos **cinco meses** en el momento de la solicitud, salvo en los supuestos expresamente exceptuados en los apartados siguientes. La permanencia podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho.
  - b) Carecer de antecedentes penales, en los términos del artículo 31.5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, durante los cinco últimos años por delitos tipificados en el ordenamiento jurídico español. En caso de que los antecedentes penales en España fueran cancelables, la Administración actuará conforme a lo

previsto en la normativa aplicable, sin que la falta de cancelación previa pueda determinar la inadmisión de la solicitud.

c) No representar una amenaza para el orden público, la seguridad o la salud pública.

d) No tener prohibida la entrada en España ni figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España haya firmado un convenio en tal sentido.

e) No encontrarse, en su caso, dentro del plazo de compromiso de no retorno a España asumido en procedimientos de retorno voluntario.

f) Haber abonado la tasa correspondiente.

**1 bis.** No será exigible el requisito de permanencia continuada de cinco meses previsto en la letra a) del apartado anterior cuando la persona extranjera acredite haber solicitado protección internacional **con anterioridad al 31 de diciembre de 2025**, mediante la correspondiente solicitud de cita previa para la formalización de dicha solicitud, aun cuando no hubiera podido comparecer ante la autoridad competente antes de dicha fecha por causas imputables al funcionamiento de la Administración.

En estos supuestos, se entenderá que la persona extranjera se encontraba en situación de tramitación del procedimiento de protección internacional desde la fecha de solicitud de la cita previa, sin que pueda derivarse perjuicio alguno de la imposibilidad material de formalización.

**2.** Además de los requisitos anteriores, las personas solicitantes deberán cumplir **al menos uno** de los siguientes requisitos, en función del supuesto en el que se encuentren:

a) Haber trabajado en España o presentar un contrato de trabajo.

A los efectos de lo dispuesto en este apartado, se entenderá por *haber trabajado en España* la realización efectiva de cualquier actividad laboral, profesional o económica en territorio español, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, con independencia de la regularidad administrativa de la situación de residencia o trabajo en el momento de su realización, siempre que dicha actividad pueda acreditarse mediante indicios suficientes.

Se considerará incluida, en todo caso, la actividad desarrollada por cuenta propia, el ejercicio de actividades profesionales o empresariales, la prestación de servicios como trabajador autónomo, socio trabajador, colaborador habitual o figura análoga.

Asimismo, se entenderá cumplido este requisito cuando la persona extranjera haya realizado prácticas profesionales, prácticas formativas o actividades análogas en

territorio español, siempre que conste su cotización efectiva a la Seguridad Social, con independencia de la modalidad jurídica bajo la que se hayan formalizado.

El requisito podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho, incluyendo informes de vida laboral, cotizaciones, contratos, certificados de empresa, justificantes de pago, documentación bancaria, declaraciones responsables, informes de entidades sociales, actas de la Inspección de Trabajo u otros indicios razonables de actividad.

A estos efectos, se considerarán válidos los contratos de trabajo cuya eficacia quede condicionada a la obtención de la correspondiente autorización de residencia y trabajo, aún a tiempo parcial y, como mínimo, contengan el salario proporcional al salario mínimo interprofesional.

b) Permanecer en España junto con su unidad familiar, en los términos previstos en la normativa aplicable.

c) Encontrarse en situación de vulnerabilidad.

**2 bis.** A los efectos de la letra c) del apartado anterior, se entenderá que concurre situación de vulnerabilidad cuando la persona extranjera se encuentre en una situación de irregularidad administrativa, precariedad o inseguridad jurídica no imputable a su conducta, derivada de la inactividad, demora, silencio administrativo o funcionamiento ordinario de la Administración.

En particular, se considerarán incluidas, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) La existencia de procedimientos de extranjería presentados y no resueltos en plazo, incluidos los relativos a autorizaciones por arraigo o renovaciones.

b) Las situaciones derivadas del silencio administrativo, tanto desestimatorio como positivo no ejecutado materialmente.

c) Las personas que, habiendo solicitado la renovación de su autorización dentro del plazo legal, se encuentren en el período de prórroga de efectos o dentro de los noventa días posteriores previstos normativamente, sin resolución expresa.

d) La pérdida sobrevenida de autorización por causas no imputables a la persona interesada.

e) Cualquier otra situación de irregularidad administrativa estructural derivada del funcionamiento del sistema administrativo.

En estos supuestos no será exigible la aportación de informes de inserción o integración social, ni la acreditación de vínculos sociales adicionales, bastando la constatación de la situación administrativa descrita, que podrá acreditarse mediante cualquier medio de prueba válido en derecho.

## Disposición adicional X. Criterios de interpretación y coherencia del régimen transitorio

1. Las disposiciones transitorias reguladas en el presente Real Decreto deberán interpretarse conforme a su finalidad regularizadora e integradora, atendiendo a la realidad material de las situaciones acreditadas y evitando interpretaciones formalistas que desnaturalicen su objeto.
2. En la aplicación de los requisitos previstos, prevalecerá la valoración conjunta y razonada de las circunstancias concurrentes, sin que puedan exigirse requisitos o documentación adicionales no previstos expresamente en la norma.
3. En ningún caso podrá derivarse perjuicio para la persona interesada por demoras, silencios administrativos, falta de resolución expresa o disfunciones imputables a la Administración.
4. Las autoridades competentes aplicarán estas disposiciones de forma homogénea en todo el territorio nacional, con respeto a los principios de seguridad jurídica, buena administración, proporcionalidad, confianza legítima y favorabilidad.

## 6. Conclusiones

Las observaciones y propuestas formuladas en el presente documento se articulan con el único objetivo de reforzar la claridad, coherencia y aplicabilidad práctica del Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024, sin alterar su finalidad esencial ni su estructura básica. Las modificaciones sugeridas se limitan a precisar determinados conceptos jurídicos indeterminados y a integrar situaciones ampliamente constatadas en la práctica administrativa, cuya falta de previsión expresa podría generar interpretaciones dispares y resultados contrarios a los principios que inspiran la norma.

El análisis realizado pone de manifiesto que una parte significativa de las dudas detectadas en el contexto social y profesional deriva no de una oposición al contenido del Proyecto, sino de la necesidad de una mayor definición normativa en aspectos clave como la delimitación temporal de los requisitos, el alcance del concepto de “haber trabajado en España”, la consideración de prácticas profesionales y actividades formativas con cotización, la acreditación de situaciones de vulnerabilidad administrativa y la validez de determinados instrumentos habituales en la práctica de extranjería, como los contratos de trabajo condicionados.



Asimismo, se ha evidenciado la existencia de colectivos que, habiendo actuado conforme a las instrucciones administrativas vigentes en su momento, han quedado en situaciones de bloqueo o inseguridad jurídica por causas no imputables a su conducta, como demoras, silencios administrativos o disfunciones en la tramitación de procedimientos de protección internacional o de extranjería. La incorporación expresa de estos supuestos en el texto normativo resulta esencial para evitar que dichas personas se vean injustamente excluidas del ámbito de aplicación de la disposición transitoria.

Desde la perspectiva de la buena regulación, se considera que integrar estas precisiones directamente en el texto reglamentario contribuye de forma decisiva a garantizar una aplicación homogénea en todo el territorio nacional, reduce la necesidad de posteriores instrucciones o criterios interpretativos y minimiza el riesgo de litigiosidad innecesaria. Ello redundará tanto en beneficio de las personas destinatarias de la norma como de la propia Administración, al facilitar una tramitación más ágil, previsible y coherente de los expedientes.

En definitiva, las propuestas recogidas en el Anexo Normativo no pretenden introducir nuevos requisitos ni ampliar de forma artificiosa el ámbito subjetivo de la medida, sino alinear el texto del Proyecto con la realidad social y administrativa que pretende regular, reforzando los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad, confianza legítima y buena administración que deben presidir toda actuación pública en materia de extranjería.

Por todo ello, se solicita que las observaciones formuladas sean tenidas en cuenta en la redacción final del Proyecto de Real Decreto, en aras de una norma más clara, eficaz y respetuosa con los fines que justifican su aprobación.

**En atención a lo expuesto, se interesa que las presentes alegaciones y la propuesta de redacción normativa que se acompaña sean valoradas e incorporadas, en la medida de lo posible, en la versión final del Proyecto de Real Decreto.**

**Todo ello en aras de reforzar la seguridad jurídica, la coherencia del sistema y la efectiva consecución de los objetivos de regularización e integración que inspiran la norma.**

Fdo. LEXBORDERS LEGAL SERVICES SLP  
P.p.: Sandra Gustems Lou