

## CONSULTA PÚBLICA PREVIA

### NORMAS DE ADAPTACIÓN AL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el objetivo de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, con carácter previo a la elaboración de las normas de adaptación al Pacto europeo de migración y asilo, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se **recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados** por la futura norma acerca de:

- a) Los **problemas** que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La **necesidad y oportunidad** de su aprobación.
- c) Los **objetivos** de la norma.
- d) Las posibles **soluciones alternativas** regulatorias y no regulatorias.

El trámite de consulta pública estará abierto **hasta el día 11 de febrero de 2024**.

Los ciudadanos, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados **a través del siguiente buzón de correo electrónico:**

[dgrie.pema@interior.es](mailto:dgrie.pema@interior.es)

En cumplimiento de lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales, a continuación, **se ofrece información detallada sobre los siguientes aspectos:**

#### 1. ANTECEDENTES DE LA NORMA

En mayo de 2024, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobaron el Pacto europeo de migración y asilo (en adelante, PEMA). Este paquete normativo europeo **ha establecido nuevas reglas sobre la gestión migratoria y reformado el Sistema Europeo Común de Asilo** (en adelante, SECA) para hacer frente a los cambios que se han

producido en materia migratoria y de protección internacional en la última década. La crisis migratoria de 2015 provocó un incremento extraordinario del número de inmigrantes y de las solicitudes de protección internacional en la Unión Europea que, aunque se logró moderar en los años siguientes, ha seguido siendo elevado.

Los objetivos del PEMA son ofrecer a los países de la Unión Europea flexibilidad para abordar los retos migratorios específicos a que se enfrentan y las salvaguardias necesarias para proteger a las personas necesitadas, prevenir los abusos y lograr un mayor equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad entre Estados miembros.

El PEMA se compone de un total de nueve reglamentos y una directiva, que se encuentran **disponibles para su consulta en [este enlace](#)**. Dado el elevado número de normas que componen el PEMA y la novedad de los cambios introducidos, la mayoría de los reglamentos europeos han diferido la fecha en que deben aplicarse dos años, hasta el **12 de junio de 2026**.

Esto supone que, para esa fecha, **España debe haber completado las adaptaciones necesarias** para cumplir con ese nuevo marco normativo europeo. Ello implica una adaptación normativa y también estructural, que se está abordando desde la aprobación del paquete normativo en mayo de 2024.

Las normas españolas especiales en materia de inmigración y asilo están recogidas fundamentalmente en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado; el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, y la Orden ISM/922/2023, de 6 de julio, por la que se desarrolla el régimen disciplinario del sistema de acogida en materia de protección internacional, así como en de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba 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.

Esta consulta pública previa da inicio al proceso de adaptación de las normas españolas en aquellas materias que requieran un reajuste normativo por no ser acordes con el contenido del PEMA.

## 2. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NORMA

Las normas que se plantean tienen como objetivo adecuar el Ordenamiento jurídico español a los Reglamentos y Directivas del Pacto europeo de migración y asilo en todos los aspectos necesarios y, en particular, en los que se relacionan a continuación.

- **Verificaciones preliminares sobre las personas inmigrantes en situación irregular:** los exámenes iniciales sobre personas inmigrantes en situación irregular llegadas a

nuestro territorio deben mejorarse para detectar cuanto antes tanto indicios de vulnerabilidad, como los riesgos que establecen los instrumentos jurídicos que componen el PEMA; informar de manera más precisa a las personas sometidas a estos controles sobre sus derechos y obligaciones; y garantizar una supervisión más continua sobre el respeto a los derechos de los inmigrantes en esta fase.

- **Derechos y obligaciones de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional:** el elenco de derechos y obligaciones contenidos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, se beneficiaría de la profundización en las garantías que aporta el PEMA, en particular, en la atención a las personas menores y a las personas vulnerables (incluyendo su trato prioritario en los supuestos contemplados en el PEMA). Igualmente, la adaptación al PEMA permitiría aplicar los contrapesos que este añade para prevenir un uso inadecuado del sistema de asilo, el cual perjudica a las personas que realmente necesitan protección internacional. Así mismo, sería necesario regular de forma más completa y coherente con la normativa europea el retorno de personas extranjeras sin derecho a la protección internacional.
- **Duración de los procedimientos de asilo:** la sobrecarga del sistema de asilo ha producido retrasos en todas las etapas del proceso, desde el acceso al sistema, la tramitación, la resolución y la notificación de resoluciones hasta la revisión jurisdiccional, para los que las leyes aplicables no ofrecen un remedio eficaz. Todo ello resta eficacia al sistema y propicia un uso inadecuado del asilo.
- **Digitalización de procedimientos:** la deficiente implantación del procedimiento electrónico en el ámbito de la protección internacional lastra la interacción entre la Administración y las personas solicitantes, y aumenta el tiempo, el coste y los recursos necesarios para la gestión de los expedientes y la culminación de procedimientos.
- **Actuación coordinada de los poderes públicos:** como consecuencia de las dificultades habidas en el intercambio de información y la coordinación entre autoridades competentes en los distintos ámbitos de la inmigración, se producen cuellos de botella y duplicidad de esfuerzos en la Administración, que reducen la calidad del servicio prestado a las personas e impiden gestionar la inmigración como ciclo, tal como requiere el PEMA.
- **Predeterminación de recursos para afrontar crisis migratorias:** es necesario contar con una planificación de emergencia que anticipe los medios humanos, materiales y financieros necesarios para afrontar situaciones de crisis migratorias, de manera que puedan dedicarse recursos extraordinarios para resolverlas con el menor impacto en la gestión de flujos migratorios no afectados por dicha situación.

### 3. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

Aprobar el conjunto de disposiciones normativas que adapten el PEMA al derecho español es **necesario** por varios motivos. Una de estas normas europeas, la Directiva (UE) 2024/1346, relativa a la acogida de los solicitantes de protección internacional, debe ser transpuesta al ordenamiento jurídico español. Además, los Reglamentos europeos regulan varios aspectos de forma abierta, esto es, dejan a los Estados miembros libertad para concretar, en su normativa nacional, cómo deben configurarse ciertos extremos. No aprobar normas nacionales que los desarrollen generaría lagunas jurídicas contrarias al principio de seguridad jurídica.

Por otro lado, la aprobación de un paquete normativo que actualice el Ordenamiento jurídico español en materia de migración y asilo es **oportuna** porque España debe tener adaptada su normativa y sus capacidades al PEMA, a más tardar, **el 12 de junio de 2026**, fecha prevista para la aplicación de la Directiva (UE) 2024/1346 y de la mayoría de los Reglamentos europeos que lo integran. Es fundamental **comenzar la tramitación con una antelación suficiente** que permita cumplir con los plazos de aplicación descritos y facilitar la más amplia participación pública en la elaboración de las normas necesarias.

### 4. OBJETIVOS DE LA NORMA

La adaptación del Ordenamiento jurídico español al PEMA que se persigue incidirá de manera especial en los objetivos que siguen.

1. **Protocolizar las verificaciones preliminares sobre las personas inmigrantes en situación irregular**, de manera que sean más eficaces para detectar vulnerabilidades y derivar a las personas a los recursos adecuados para su atención cuanto antes, además de mejorar la identificación de riesgos para la salud o la seguridad pública y el seguimiento que se hace sobre el respeto a los derechos fundamentales en este trámite.
2. **Adecuar nuestra legislación al reto migratorio actual**: se busca adecuar la normativa española al nuevo sistema SECA en el plazo previsto y dotarla de la flexibilidad necesaria para hacer frente a los retos de la migración actual y prevenir el abuso del sistema. Así mismo, se pretende robustecer los derechos que nuestro Derecho ya garantiza teniendo en cuenta la regulación más detallada que el PEMA ofrece de ellos, en especial, en cuanto al tratamiento de las personas vulnerables y de los menores de edad (incluido el principio rector del interés superior del menor).
3. **Establecimiento de un marco jurídico integral en materia migratoria**: se pretende que esta adaptación normativa se haga con el mayor respeto al **principio de seguridad jurídica**. Para ello, se aspira a crear un marco jurídico lo más completo posible, que minimice la necesidad de manejar normas españolas y comunitarias a la vez, y facilite

su comprensión y conocimiento en interés de las personas destinatarias de estas normas.

Asimismo, será necesario adaptar la normativa a los procedimientos de retorno de aquellas personas que se les deniega su solicitud de protección internacional, sincronizar el procedimiento de retorno con el procedimiento de asilo en frontera, así como completar la transposición de la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

4. **Agilización de procedimientos:** en línea con los fines del PEMA, se persigue establecer procedimientos que sean **justos, ágiles y eficaces** para ofrecer protección internacional a las personas que realmente la necesitan. Ello pasa por ampliar las vías de acceso, procurar una mayor agilidad en los procedimientos y apurar las posibilidades de la digitalización en la relación con los interesados.
5. **Sistema de gestión integrado entre inmigración y asilo:** se pretende pasar desde un sistema aislado de gestión a un sistema de gestión interconectado. Este nuevo modelo se basaría en la coordinación entre autoridades y el intercambio de información entre ellas para mejorar el servicio prestado a los ciudadanos, asegurar un tránsito fluido entre asilo y retorno, como requiere el PEMA, y cumplir con las obligaciones de información a las instituciones europeas derivadas del Pacto.
6. **Establecimiento de protocolos ante crisis migratorias:** se establece como prioridad aprobar los protocolos necesarios para afrontar situaciones de crisis migratorias que permitan movilizar los recursos necesarios para afrontar la situación sin afectar de manera sensible a la tramitación ordinaria de otros procedimientos.

## 5. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS

Existen diferentes soluciones regulatorias para abordar estos objetivos.

Una primera alternativa es **no aprobar ninguna disposición normativa** -salvo para la Directiva (UE) 2024/1346, que es de obligada transposición-, habida cuenta de que los Reglamentos europeos son directamente aplicables conforme al artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. No obstante, la naturaleza de los reglamentos del PEMA es híbrida. Si bien contiene extremos regulados de forma completa, que pueden ser aplicados directamente, otros muchos aspectos se han regulado de forma abierta, dando un margen de actuación a los Estados Miembros para su concreción. Esto supone que, si no se adopta ninguna disposición normativa que los desarrolle, estos extremos quedarían indeterminados, generando lagunas jurídicas que dificultarían la aplicación del PEMA. La pervivencia de las normas españolas anteriores, en buena medida incompatibles con el PEMA, crearía gran inseguridad jurídica.

Una segunda alternativa consiste en la aprobación de **normas de modificación** que, además de incorporar la Directiva (UE) 2024/1346 a nuestro Ordenamiento jurídico, lo adecúen al PEMA solo en aquellos aspectos que los Reglamentos europeos dejan a criterio de los Estados miembros. Esto obligaría a hacer constantes remisiones a los Reglamentos en las normas de incorporación, lo que dificultaría su comprensión y manejo tanto para los operadores jurídicos como para los destinatarios de esas normas. Esta alternativa puede llevarse a cabo manteniendo las normas actuales o sustituyéndolas por otras nuevas.

En tercer lugar, se contempla la opción de **aprobar normas nuevas** que deroguen la Ley 12/2009, de 30 de octubre, y el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, e incorporen la Directiva (UE) 2024/1346 y todas las disposiciones de los Reglamentos que definen la posición jurídica de las personas solicitantes y de las que resulten beneficiarias de protección internacional, así como un protocolo de actuación ante crisis migratorias.

Además, se realizarán las modificaciones necesarias de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y en su reglamento de desarrollo para adaptar el procedimiento de retorno al procedimiento fronterizo de asilo, crear un procedimiento de retorno adicional a los existentes, y complementar la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008.

Esta alternativa garantiza mejor la seguridad jurídica, al reducir la dispersión de la normativa en dos grupos, normas nacionales y normas comunitarias, de aplicación conjunta. Así mismo, es una vía óptima para crear un marco jurídico integral, completo y coherente con el Ordenamiento jurídico, tanto europeo como nacional.