

# DOSIER

## PEMA: Preguntas y respuestas para comprender el nuevo Sistema Europeo de Migración y Asilo

**José María Pey González**

Vocal de la Subcomisión de Extranjería y Protección Internacional del CGAE



SEPTIEMBRE 2026

ARANZADI  
LA LEY | KARNOV  
GROUP

# Índice

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                         | 4  |
| I. Comprender el PEMA .....                                                                                | 6  |
| 1. ¿Qué es realmente el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo?..                                     | 6  |
| 2. ¿Qué normas integran el PEMA? .....                                                                     | 7  |
| 3. ¿Cuándo comenzarán a aplicarse? .....                                                                   | 7  |
| 4. ¿A quién afecta? .....                                                                                  | 9  |
| 5. ¿Qué cambia respecto al sistema anterior? .....                                                         | 10 |
| II. Entrada en la Unión Europea .....                                                                      | 11 |
| 6. ¿Qué ocurre cuando una persona llega irregularmente a una<br>frontera exterior? .....                   | 11 |
| 7. ¿Qué es el procedimiento de “screening” o triaje? .....                                                 | 12 |
| 8. ¿Qué controles pueden realizarse? .....                                                                 | 12 |
| 9. ¿Puede una persona quedar retenida durante ese<br>procedimiento? .....                                  | 12 |
| 10. ¿Qué derechos tiene durante el control previo? .....                                                   | 13 |
| III. Protección internacional.....                                                                         | 14 |
| 11. ¿Cómo cambia el procedimiento de asilo?.....                                                           | 14 |
| 12. ¿Qué personas pueden ser sometidas al procedimiento<br>fronterizo? .....                               | 15 |
| 13. ¿Cuándo puede rechazarse una solicitud sin entrar en el<br>territorio? .....                           | 15 |
| 14. ¿Qué garantías procesales conserva el solicitante? .....                                               | 16 |
| 15. ¿Qué garantías específicas prevé el PEMA para las personas<br>vulnerables, incluidos los menores?..... | 17 |
| 16. ¿Qué recursos pueden interponerse? .....                                                               | 18 |
| IV. Obligaciones.....                                                                                      | 19 |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 17. ¿Qué obligaciones tiene el solicitante? .....                                                         | 19 |
| 18. ¿Qué consecuencias puede tener la falta de cooperación o la<br>aportación de información falsa? ..... | 19 |
| 19. ¿Puede exigirse la toma de huellas?.....                                                              | 20 |
| 20. ¿Qué información se incorpora a Eurodac?.....                                                         | 21 |
| 21. ¿Quién puede acceder a esos datos?.....                                                               | 21 |
| V. Retorno.....                                                                                           | 21 |
| 22. ¿Cuándo puede acordarse el retorno? .....                                                             | 21 |
| 23. ¿Qué garantías existen? .....                                                                         | 22 |
| 24. ¿Qué derechos conserva la persona afectada? .....                                                     | 22 |
| 25. ¿Puede suspenderse el retorno?.....                                                                   | 22 |
| 26. ¿Qué recursos existen? .....                                                                          | 23 |
| VI. Solidaridad .....                                                                                     | 23 |
| 27. ¿Cómo funciona el nuevo mecanismo de solidaridad? .....                                               | 23 |
| 28. ¿Todos los Estados están obligados a recibir solicitantes de<br>protección internacional? .....       | 24 |
| 29. ¿Qué alternativas existen?.....                                                                       | 24 |
| VII. Cuestiones prácticas .....                                                                           | 25 |
| 30. ¿Qué cambia para los profesionales del Derecho (Abogacía y<br>Judicatura)? .....                      | 25 |
| 31. ¿Qué cambia para las Oficinas de Asilo?.....                                                          | 26 |
| 32. ¿Qué cambia para la Policía?.....                                                                     | 26 |
| 33. ¿Qué cambia para las ONG? .....                                                                       | 26 |
| 34. ¿Qué cambia para las personas migrantes y para quienes<br>solicitan protección internacional? .....   | 27 |
| Diez claves para comprender el funcionamiento del pacto<br>europeo sobre migración y asilo .....          | 29 |

## INTRODUCCIÓN

La aprobación del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) constituye una de las reformas más profundas del Derecho europeo de migración y protección internacional desde la creación del Sistema Europeo Común de Asilo. Tras años de negociaciones y de respuestas fragmentarias a los sucesivos desafíos migratorios, la Unión Europea ha aprobado un conjunto de Reglamentos y Directivas destinados a configurar un modelo común para la gestión de las fronteras exteriores, la tramitación de las solicitudes de protección internacional, el retorno de quienes no tienen derecho a permanecer en territorio europeo y el reparto de responsabilidades entre los Estados miembros.

Sin embargo, comprender el nuevo sistema no resulta sencillo. El Pacto no se articula en una única norma, sino en un conjunto de instrumentos jurídicos estrechamente relacionados que deben interpretarse de forma conjunta. Cada Reglamento regula una parte del procedimiento, incorpora nuevos conceptos, modifica instituciones ya conocidas e introduce mecanismos que solo adquieren pleno sentido cuando se analizan dentro del conjunto del sistema. Por ello, una lectura aislada de cualquiera de estos textos difícilmente permite obtener una visión completa de la reforma.

Con este dossier se pretende ofrecer una aproximación diferente al Nuevo Pacto. En lugar de analizar cada uno de los Reglamentos de forma individual, el contenido se estructura mediante preguntas y respuestas que abordan las cuestiones que con mayor frecuencia se plantean abogados, jueces, administraciones públicas, organizaciones sociales y, en general, todos aquellos que trabajan o se relacionan con el Derecho de extranjería y la protección internacional.

A lo largo de estas páginas se responden de forma clara y rigurosa las principales dudas que suscita el nuevo marco jurídico europeo: qué cambia respecto al sistema anterior, qué derechos y garantías reconoce a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional, qué obligaciones impone, cómo se desarrollarán los nuevos procedimientos fronterizos, qué papel desempeñará Eurodac, cómo funcionará el mecanismo de solidaridad entre los Estados miembros o cuáles serán las consecuencias prácticas para quienes deban aplicar esta normativa.

El objetivo no es sustituir la lectura de los Reglamentos que integran el Pacto, sino facilitar su comprensión ofreciendo una visión práctica y sistemática de sus aspectos esenciales. Cada respuesta pretende proporcionar al lector una explicación accesible, apoyada en el texto de las normas y orientada a resolver las dudas que previsiblemente surgirán durante su aplicación.

En definitiva, este dossier nace con la vocación de convertirse en una herramienta de consulta rápida para comprender el funcionamiento del Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo y afrontar con mayor seguridad jurídica los importantes cambios que transformarán el Derecho europeo de migración y asilo durante los próximos años.

# Aranzadi Allegra

Hay muchos asistentes legales con  
inteligencia artificial, pero solo uno con inteligencia

# Woow!

+ Simple + Ágil + Potente + Humano

En un único espacio de trabajo **investiga, analiza y redacta** apoyándote en casi 10 millones de documentos y en tus propios archivos, siempre con rigor, trazabilidad y seguridad integral.

## Allegra [IA]

Inteligencia con fundamento

La IA que convierte el mejor fondo jurídico  
en decisiones ágiles y seguras.



**Allegra** no es una IA generalista adaptada al Derecho, sino una inteligencia jurídica artificial **diseñada desde el Derecho y para el Derecho**, con la que **conseguirás**:



Inteligencia jurídica acelerada



Estrategia escalada



Productividad aumentada

Descubre las soluciones en las que hemos incorporado las capacidades  
de Inteligencia Artificial generativa gracias a **Allegra**:

|||ARANZADI Ley\_\_\_ |||ARANZADI Supra\_\_\_ |||ARANZADI Infinita\_\_\_ |||ARANZADI Fusión\_\_\_



## I.

# Comprender el PEMA

## 1. ¿Qué es realmente el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) no es una única norma jurídica ni un nuevo procedimiento de asilo. Se trata de un conjunto de Reglamentos y Directivas aprobados por la Unión Europea en 2024 que reforman de manera integral el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y establecen un nuevo modelo de gestión de la migración, el asilo y el control de las fronteras exteriores.

Hasta su aprobación, el sistema europeo descansaba sobre diferentes instrumentos normativos que regulaban separadamente aspectos como la determinación del Estado responsable de examinar una solicitud de protección internacional, los procedimientos de asilo, las condiciones de acogida o la identificación de los solicitantes. Aunque estas normas perseguían objetivos comunes, su aplicación por los distintos Estados miembros había dado lugar a importantes diferencias prácticas que afectaban tanto a la eficacia del sistema como a la igualdad de trato de las personas solicitantes.

El PEMA pretende superar esa fragmentación mediante un marco jurídico mucho más integrado. Su finalidad no consiste únicamente en modificar las normas sobre protección internacional, sino en regular de forma coordinada todas las fases por las que puede pasar una persona desde su llegada a una frontera exterior de la Unión Europea: el control previo, screening o triaje, la identificación y registro en Eurodac, la determinación del procedimiento aplicable, la tramitación de la solicitud de protección internacional, la asignación del Estado responsable, las condiciones de acogida y, en su caso, el retorno. La lógica del nuevo sistema es que todos estos instrumentos funcionen de manera coordinada como partes de un único procedimiento europeo.

El cambio también es significativo desde el punto de vista normativo. A diferencia del modelo anterior, basado en gran medida en Directivas que permitían amplios márgenes de adaptación por los Estados miembros, el PEMA apuesta principalmente por Reglamentos directamente aplicables, con el objetivo de reforzar la uniformidad del sistema y reducir las diferencias entre las legislaciones nacionales. Ello no significa que desaparezcan completamente los márgenes de actuación de los Estados, pero sí que las principales reglas del procedimiento europeo pasan a estar definidas de forma común para toda la Unión.

La Comisión Europea presenta el Pacto como la creación de un **auténtico sistema europeo común de gestión de la migración**, basado en **tres pilares**: 1) una gestión más eficaz de las fronteras exteriores, 2) procedimientos comunes de asilo y retorno, y 3) un mecanismo permanente de solidaridad y reparto de responsabilidades entre los Estados miembros.

Por ello, el PEMA debe entenderse como una reforma estructural del Derecho europeo de migración y asilo. Más que modificar normas concretas, redefine la forma en que la Unión Europea organiza la entrada, la protección internacional y la gestión de los flujos migratorios, configurando un sistema mucho más coordinado, uniforme y orientado a la actuación conjunta de los Estados miembros.

## 2. ¿Qué normas integran el PEMA?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo está integrado por un conjunto de Reglamentos y Directivas aprobados por la Unión Europea en mayo de 2024 que reforman profundamente el Sistema Europeo Común de Asilo. Aunque cada uno de estos instrumentos regula una materia concreta, todos ellos han sido concebidos para funcionar de forma coordinada, formando un único sistema jurídico destinado a gestionar la migración y la protección internacional en el territorio de la Unión.

Entre los instrumentos que constituyen el núcleo del Pacto destacan el **Reglamento (UE) 2024/1356**, que establece el procedimiento de control previo (screening) o triaje de las personas que llegan irregularmente a las fronteras exteriores; el **Reglamento (UE) 2024/1348**, que regula el procedimiento común para la concesión y retirada de la protección internacional; el **Reglamento (UE) 2024/1351**, que sustituye al anterior sistema de Dublín y determina qué Estado miembro es responsable del examen de cada solicitud; y el **Reglamento (UE) 2024/1358** (Eurodac), que amplía el sistema europeo de identificación y tratamiento de datos biométricos.

El Pacto incorpora igualmente el **Reglamento (UE) 2024/1347**, relativo a las normas para el reconocimiento del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria; el **Reglamento (UE) 2024/1350**, sobre reasentamiento y admisión humanitaria; el **Reglamento (UE) 2024/1359**, que establece medidas excepcionales para afrontar situaciones de crisis, fuerza mayor e instrumentalización de migrantes; la **Directiva (UE) 2024/1346**, que armoniza las condiciones de acogida de las personas solicitantes de protección internacional; y el **Reglamento (UE) 2024/1349**, que establece el procedimiento fronterizo de retorno.

Junto a estas normas, el Pacto se completa con otros instrumentos aprobados paralelamente, como el Reglamento que refuerza el mandato de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, así como con reformas ya adoptadas en ámbitos estrechamente relacionados, como el permiso único de residencia y trabajo, la Tarjeta Azul de la Unión Europea o el Reglamento de retorno (recientemente aprobado y pendiente de publicación). La Comisión Europea destaca que todos estos instrumentos forman parte de una estrategia común destinada a construir un sistema de migración y asilo más coherente y eficaz.

Desde una perspectiva práctica, resulta más útil comprender el Pacto atendiendo a la función que desempeña cada instrumento dentro del procedimiento que hacerlo según su denominación oficial. Así, unas normas regulan la llegada y el control inicial en frontera, otras disciplinan la tramitación de las solicitudes de protección internacional, otras determinan qué Estado miembro debe examinarlas y otras establecen las condiciones de acogida, los mecanismos de solidaridad o las respuestas excepcionales en situaciones de crisis. Solo la lectura conjunta de todos estos instrumentos permite comprender el funcionamiento del nuevo sistema europeo de migración y asilo.

## 3. ¿Cuándo comenzarán a aplicarse?

Aunque los instrumentos que integran el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo fueron aprobados y publicados oficialmente en mayo de 2024, ello no significa

que sus disposiciones comenzaran a aplicarse de forma inmediata. El legislador europeo estableció un período transitorio de dos años para permitir que los Estados miembros adaptaran sus sistemas nacionales a las nuevas exigencias del Pacto.

Durante ese período, los Estados miembros han debido aprobar las reformas legislativas necesarias, reorganizar sus administraciones, desarrollar nuevas herramientas informáticas, formar a las autoridades competentes y coordinar la actuación de los distintos organismos que intervienen en la gestión de la migración y la protección internacional. La Comisión Europea, junto con la Agencia de Asilo de la Unión Europea, Frontex y otras agencias europeas, ha acompañado este proceso mediante asistencia técnica, operativa y financiera.

Con carácter general, las normas del Pacto comenzaron a aplicarse plenamente el **12 de junio de 2026**, fecha a partir de la cual los nuevos Reglamentos serán directamente exigibles en los Estados miembros participantes y deberán sustituir, en los aspectos que regulan, al régimen jurídico anterior.

Ello no significa, sin embargo, que todas las adaptaciones nacionales deban producirse ese mismo día. Algunos aspectos organizativos, como la creación de mecanismos nacionales de supervisión independiente, el refuerzo de las infraestructuras fronterizas o la implantación de nuevos sistemas tecnológicos, requieren un proceso de desarrollo continuo cuya eficacia dependerá de la capacidad de cada Estado miembro para aplicar correctamente las nuevas obligaciones europeas.

En el caso de **España**, la aplicación del Pacto exigirá la adaptación de diversos procedimientos administrativos y de la normativa reguladora de la protección internacional, así como la coordinación de las autoridades responsables del control fronterizo, el asilo, la acogida y el retorno. No obstante, al tratarse principalmente de Reglamentos europeos, muchas de sus disposiciones serán directamente aplicables sin necesidad de una ley nacional de transposición.





#### 4. ¿A quién afecta?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo afecta, en primer lugar, **a los nacionales de terceros países que acceden o pretenden acceder al territorio de la Unión Europea** y que pueden quedar sometidos a alguno de los procedimientos regulados por el nuevo marco jurídico. Sin embargo, su alcance va mucho más allá de las personas que solicitan protección internacional, ya que también incide en la actuación de los Estados miembros y de todas las autoridades encargadas de gestionar la migración, el control de fronteras, la acogida y el retorno.

En la práctica, el Pacto puede afectar **a personas que llegan irregularmente a una frontera exterior, a quienes son desembarcadas tras operaciones de búsqueda y salvamento, a extranjeros localizados en situación irregular dentro del territorio de un Estado miembro y, por supuesto, a quienes presentan una solicitud de protección internacional**. Dependiendo de las circunstancias de cada caso, estas personas podrán ser sometidas al procedimiento de control previo (screening) o triaje, al procedimiento de asilo en frontera, al procedimiento ordinario de protección internacional o, en su caso, a un procedimiento de retorno.

El Pacto también tiene una incidencia directa sobre los propios **Estados miembros**. Todos ellos deben adaptar sus estructuras administrativas, establecer mecanismos de coordinación, garantizar el respeto de los derechos fundamentales durante los distintos procedimientos y participar en el nuevo sistema de solidaridad previsto por el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. En consecuencia, el PEMA no regula únicamente los derechos y obligaciones de las personas migrantes, sino también las responsabilidades que asumen los Estados dentro del sistema europeo común.

Por otra parte, el nuevo marco jurídico afecta de manera especial **a quienes intervienen profesionalmente en estos procedimientos. Autoridades fronterizas, oficinas de asilo, órganos judiciales, organizaciones internacionales, entidades sociales y, muy especialmente, abogacía especializada en extranjería y protección internacional**, que deberán adaptar su actuación a unas normas procedimentales significativamente distintas de las vigentes hasta ahora. El conocimiento del Pacto resulta, pues, esencial para garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección de los derechos de las personas sometidas a estos procedimientos.

No obstante, el PEMA no modifica todos los ámbitos del Derecho de extranjería. Materias como la inmigración legal, las autorizaciones de residencia y trabajo, la reagrupación familiar, la residencia de larga duración o la adquisición de la nacionalidad continúan rigiéndose por su normativa específica, aunque en determinados supuestos puedan verse indirectamente influidas por la aplicación de las nuevas reglas sobre asilo, fronteras o retorno.

En definitiva, el Pacto no afecta únicamente a quienes solicitan protección internacional. Su ámbito de aplicación alcanza a todas las personas que puedan quedar sometidas a alguno de los procedimientos europeos de control, asilo, acogida o retorno y, al mismo tiempo, redefine la forma en que los Estados miembros deben gestionar esos procedimientos dentro de un marco común.



## 5. ¿Qué cambia respecto al sistema anterior?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo no supone una ruptura absoluta con el Sistema Europeo Común de Asilo, pero sí introduce una profunda transformación de su funcionamiento. Muchas de las instituciones ya existentes se mantienen, aunque con importantes modificaciones, mientras que otras aparecen por primera vez con el objetivo de reforzar la coordinación entre los Estados miembros y dotar a la Unión Europea de procedimientos más homogéneos y eficaces.

Una de las principales novedades es **la creación de un procedimiento común desde el momento mismo de la llegada a la frontera exterior**. Antes de que una persona pueda acceder al procedimiento de protección internacional o, en su caso, al procedimiento de retorno, deberá someterse, con carácter general, a un **control previo (screening) o triaje** destinado a verificar su identidad, realizar controles sanitarios y de seguridad, registrar sus datos biométricos, detectar posibles situaciones de vulnerabilidad y determinar cuál es el procedimiento que corresponde seguir. Este procedimiento previo no existía como fase autónoma en el sistema anterior y constituye uno de los elementos más característicos del Pacto.

El PEMA también modifica de forma significativa **la tramitación de las solicitudes de protección internacional**. Se refuerza el procedimiento de asilo en frontera para determinados supuestos, se armonizan las garantías procedimentales y se establecen plazos más uniformes para la resolución de las solicitudes. Al mismo tiempo, el nuevo Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración sustituye al anterior Reglamento de Dublín e introduce nuevas reglas para **determinar el Estado miembro responsable**, junto con un mecanismo permanente de solidaridad destinado a apoyar a los países sometidos a una mayor presión migratoria.

Otra novedad destacada es **el fortalecimiento de los instrumentos de identificación e intercambio de información**. El nuevo Reglamento Eurodac amplía tanto las categorías de personas cuyos datos pueden registrarse como la información que puede incorporarse a la base de datos europea, con el propósito de facilitar la ges-

ción de los procedimientos de asilo, retorno y control fronterizo. Esta ampliación convierte a Eurodac en una herramienta mucho más relevante que la prevista en el sistema anterior.

Desde el punto de vista normativo, el Pacto persigue una **mayor armonización entre los Estados miembros mediante** la sustitución de buena parte de las antiguas Directivas por **Reglamentos directamente aplicables**. Con ello se pretende reducir las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales y favorecer una aplicación más uniforme de las normas europeas en materia de migración y protección internacional.

Sin embargo, quizá el cambio más importante no reside en cada una de estas novedades consideradas aisladamente, sino en la forma en que todas ellas se integran dentro de un mismo procedimiento. El PEMA deja de concebir el control fronterizo, el asilo, la acogida, la determinación del Estado responsable y el retorno como procedimientos relativamente independientes y los articula como fases sucesivas de **un único sistema europeo de gestión de la migración**. Esa visión global constituye, probablemente, la principal aportación de la reforma.

## II.

## Entrada en la Unión Europea

### 6. ¿Qué ocurre cuando una persona llega irregularmente a una frontera exterior?

Con el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, la llegada irregular a una frontera exterior ya no conduce directamente a la tramitación de una solicitud de asilo o a un procedimiento de retorno. Antes de decidir qué procedimiento corresponde, la persona debe someterse, con carácter general, a un **procedimiento previo de control, “screening” o triaje**.

Durante esta fase inicial, las autoridades comprueban la identidad de la persona, realizan controles de seguridad, sanitarios y de vulnerabilidad, recogen sus datos biométricos e introducen la información en las bases de datos europeas, especialmente Eurodac. El objetivo es determinar rápidamente cuál es el procedimiento adecuado: un procedimiento de **retorno/expulsión**, cuando el nacional de un tercer país no ha formulado solicitud de protección internacional; un procedimiento de **protección internacional** (asilo/protección subsidiaria), en caso de haberse presentado la solicitud o mostrado intención de formularla; o un procedimiento de **reubicación intra-UE**, si la persona debe ser reubicada conforme al Reglamento 2024/1351 o a otros mecanismos de solidaridad.

Mientras dura este control previo, el **Reglamento (UE) 2024/1356** establece la denominada *“ficción jurídica de no entrada”*, de modo que, a efectos legales, la persona aún no se considera autorizada a entrar en el territorio del Estado miembro, aunque se encuentre físicamente bajo el control de sus autoridades.

## 7. ¿Qué es el procedimiento de “screening” o triaje?

El “screening” —denominado también procedimiento de control previo o triaje— es una de las principales novedades introducidas por el PEMA. Está regulado por el **Reglamento (UE) 2024/1356** y constituye la primera fase del nuevo sistema europeo de gestión de las llegadas irregulares.

Su finalidad no es resolver si una persona tiene o no derecho a la protección internacional, sino identificarla, comprobar si existen riesgos para la seguridad o para la salud pública, detectar posibles situaciones de vulnerabilidad y decidir qué procedimiento deberá seguir posteriormente.

Se trata, por tanto, de un mecanismo de clasificación temprana que pretende evitar retrasos y garantizar que cada persona sea derivada cuanto antes al procedimiento que corresponda conforme al nuevo sistema europeo. La Comisión Europea lo define como un instrumento destinado a canalizar rápidamente a cada persona hacia el procedimiento adecuado, reforzando al mismo tiempo el control de las fronteras exteriores.

## 8. ¿Qué controles pueden realizarse?

El Reglamento sobre “screening” prevé que durante esta fase puedan practicarse diversos controles, todos ellos orientados a identificar correctamente a la persona y valorar la vía procedimental aplicable.

Entre ellos destacan: la identificación o verificación de la identidad; la recogida de huellas dactilares y demás datos biométricos para su incorporación a Eurodac; las consultas en bases de datos nacionales y europeas para comprobar posibles riesgos para la seguridad; un control sanitario preliminar destinado a detectar problemas que requieran atención inmediata o puedan afectar a la salud pública; un examen inicial de vulnerabilidad para identificar, entre otros supuestos, a menores, víctimas de trata, personas con discapacidad o con necesidades especiales; la cumplimentación de un formulario que servirá para orientar el expediente hacia el procedimiento correspondiente.

Todos estos controles deben completarse en plazos muy breves: con carácter general, hasta siete días cuando se realizan en la frontera exterior.

## 9. ¿Puede una persona quedar retenida durante ese procedimiento?

Sí, aunque el Reglamento no establece un **internamiento** automático.

Durante el triaje, la persona debe permanecer a disposición de las autoridades mientras se realizan las comprobaciones previstas. Además, la aplicación de la *ficción jurídica de no entrada* implica que normalmente permanecerá en las inmediaciones de la frontera o en los lugares designados para efectuar el control.

Ahora bien, el **internamiento** solo podrá acordarse cuando lo permita el Derecho de la Unión y el Derecho nacional aplicable, respetando siempre los principios de necesidad, proporcionalidad y control judicial. El PEMA no crea un nuevo supuesto

de detención automática, sino que mantiene las garantías ya existentes en la normativa europea.

Precisamente por ello, resulta esencial garantizar durante esta fase un acceso efectivo a la asistencia letrada y al control judicial, especialmente por las consecuencias que puede tener la denominada *ficción jurídica de no entrada*.

## 10. ¿Qué derechos tiene durante el control previo?

El hecho de encontrarse sometido al procedimiento de “screening” no supone la pérdida de los derechos fundamentales.

El Reglamento exige expresamente que todo el procedimiento se desarrolle respetando la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, la **Convención de Ginebra** y el resto de las normas internacionales aplicables.

Durante esta fase la persona conserva, entre otros, el derecho a un trato digno, a que se respeten sus necesidades específicas de salud y vulnerabilidad, a la protección de los menores y demás colectivos vulnerables, a solicitar protección internacional si así lo desea y a no ser objeto de devoluciones contrarias al principio de no devolución (*non-refoulement*).

Aunque el Reglamento no establece una asistencia jurídica obligatoria durante todo el screening, el acceso temprano a un abogado constituye una garantía esencial para asegurar el respeto efectivo de los derechos fundamentales y evitar que decisiones adoptadas en esta fase condicionen indebidamente el resto del procedimiento.





### III.

## Protección internacional

### 11. ¿Cómo cambia el procedimiento de asilo?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo sustituye la antigua Directiva 2013/32 por el **Reglamento (UE) 2024/1348**, directamente aplicable en todos los Estados miembros, con el objetivo de unificar las normas y reducir las diferencias existentes entre los sistemas nacionales.

Este Reglamento establece un **procedimiento común de protección internacional** que se descompone en varias modalidades y subprocedimientos:

- a) Un **procedimiento común general** de concesión y retirada de la protección internacional, aplicable a todas las solicitudes presentadas en territorio, fronteras, aguas territoriales y zonas de tránsito. Dentro de ese marco, regula:
  - El **procedimiento de admisibilidad**, para denegar solicitudes por causas de inadmisibilidad (primer país de asilo, tercer país seguro, protección ya concedida en otro Estado miembro, solicitudes posteriores sin nuevos elementos, etc.).
  - El **procedimiento de examen ordinario sobre el fondo**, con reglas detalladas sobre el examen individual, objetivo e imparcial de cada solicitud.
  - El **procedimiento de examen acelerado**, con plazos abreviados y supuestos tasados (país de origen seguro o con baja tasa de reconocimiento, solicitudes dilatorias frente a expulsión, motivos de seguridad nacional, etc.).
  - El **procedimiento fronterizo de asilo**, inserto en una fase previa a la entrada con triaje en frontera, y estrechamente coordinado con el procedimiento de retorno para evitar lagunas entre la denegación de asilo y la decisión de retorno.
- b) Además, incorpora:
  - Un **procedimiento específico de determinación de la edad** de los solicitantes cuando existan dudas, estructurado en una fase multidisciplinar y, en su caso, una fase médica como último recurso, con presunción a favor de la minoría de edad en caso de duda.
  - Mecanismos de **priorización** de determinadas solicitudes dentro de los distintos tipos de procedimiento, sin crear un procedimiento autónomo, pero afectando al orden y rapidez de tramitación.

El nuevo Reglamento también armoniza los plazos, refuerza determinadas garantías procesales, regula de forma más detallada la admisibilidad de las solicitudes y estrecha la coordinación entre el procedimiento de asilo y el eventual procedimiento de retorno cuando la protección sea denegada.

En definitiva, el PEMA configura un sistema más uniforme y estructurado, pero también más rápido y con mayor protagonismo de los procedimientos desarrollados en las fronteras exteriores de la Unión.

## 12. ¿Qué personas pueden ser sometidas al procedimiento fronterizo?

El **procedimiento fronterizo de asilo** se aplica en la **frontera exterior**, en las **zonas de tránsito** o tras desembarco en **aguas territoriales**, en el marco de una **fase previa a la entrada** con triaje de identificación, seguridad y salud.

Principalmente respecto de solicitudes de protección internacional formuladas por personas aprehendidas en relación con un **cruce irregular de la frontera exterior** (en el momento del cruce o en sus proximidades), o **desembarcadas** tras operaciones de búsqueda y salvamento.

Su finalidad es permitir un **examen rápido en frontera** de esas solicitudes, articulando de forma fluida el procedimiento de asilo con la eventual **decisión de retorno** y la decisión sobre la entrada, evitando lagunas entre la denegación de la protección internacional y el retorno.

El Reglamento delimita así el procedimiento fronterizo por el **lugar (frontera exterior/aguas territoriales/zona de tránsito)** y por el **contexto de llegada irregular**, más que por la nacionalidad o perfil del solicitante.

## 13. ¿Cuándo puede rechazarse una solicitud sin entrar en el territorio?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo permite que determinadas solicitudes de protección internacional se tramiten íntegramente en el procedimiento fronterizo regulado por el **Reglamento (UE) 2024/1348**. Durante ese procedimiento, la persona solicitante puede permanecer en la frontera o en un lugar designado por el Estado miembro sin que ello suponga una autorización de entrada en el territorio.

Una vez examinada la solicitud, pueden adoptarse **tres tipos de decisiones**: conceder la protección internacional, declarar inadmisibile la solicitud o denegarla tras analizar su fondo.

Las **causas de inadmisión** responden a aquellos supuestos en los que no procede examinar el contenido de la solicitud. Entre ellas figuran, principalmente, la existencia de protección efectiva en un primer país de asilo, la aplicación del concepto de tercer país seguro cuando concurren los requisitos previstos por el **Reglamento (UE) 2024/1348**, la existencia de un Estado miembro responsable del examen de la solicitud conforme al **Reglamento (UE) 2024/1351**, así como la presentación de una solicitud posterior que resulte inadmisibile en los términos establecidos por la normativa europea.

Por el contrario, la **denegación** supone que la solicitud ha sido examinada en cuanto al fondo, concluyéndose que la persona no reúne los requisitos para obtener el estatuto de refugiado ni la protección subsidiaria de conformidad con lo establecido en el **Reglamento (UE) 2024/1347**. Esta decisión puede fundamentarse, entre otros motivos, en la inexistencia de un temor fundado de persecución, la ausencia de un riesgo real de sufrir daños graves, la concurrencia de una causa de exclusión o la desaparición de las circunstancias que justificaban la necesidad de protección.

La diferencia entre ambas decisiones es esencial. La inadmisión impide entrar a valorar el fondo de la solicitud, mientras que la denegación implica que dicho examen sí se ha realizado y ha concluido que no concurren los requisitos para reconocer protección internacional. En ambos casos, cuando la decisión se adopta en el procedimiento fronterizo, podrá dar lugar a la aplicación de las normas sobre retorno previstas en el **Reglamento (UE) 2024/1349**, sin perjuicio del derecho de la persona interesada a interponer los recursos previstos en el propio **Reglamento (UE) 2024/1348** y, en los supuestos establecidos en éste, a solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución.

Debe precisarse, pues, que el **Reglamento 2024/1347** no contiene propiamente un catálogo de “*causas de denegación*”, sino los requisitos materiales para reconocer el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, las causas de exclusión, cesación y retirada. Por ello, la denegación resulta de la aplicación conjunta del **Reglamento 2024/1348** (que regula el procedimiento y la decisión) y del **Reglamento 2024/1347** (que establece el Derecho sustantivo aplicable).

#### 14. ¿Qué garantías procesales conserva el solicitante?

Aunque el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo persigue agilizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional, ello no supone una reducción de las garantías fundamentales del procedimiento. El **Reglamento (UE) 2024/1348**, mantiene un conjunto de derechos destinados a asegurar que toda persona pueda defender eficazmente su solicitud.

Entre estas garantías figuran: el **derecho a presentar una solicitud de protección internacional**, a **recibir información clara y comprensible sobre el procedimiento y sus consecuencias**, a **ser oída antes de que se adopte una decisión**, a **formular alegaciones**, **aportar pruebas**, **obtener una resolución debidamente motivada** y **recurrir las decisiones desfavorables** en los términos previstos por el propio Reglamento.

Asimismo, el procedimiento debe adaptarse cuando la persona solicitante presente necesidades específicas, garantizando que las **situaciones de vulnerabilidad**, discapacidad, minoría de edad u otras circunstancias personales no limiten el ejercicio efectivo de sus derechos.

El Reglamento reconoce igualmente el **derecho a la asistencia letrada y a la representación jurídica**, especialmente durante la fase de impugnación de las resoluciones desfavorables. No obstante, debe subrayarse la conveniencia de que el acceso al abogado se produzca desde las primeras actuaciones, particularmente durante el procedimiento de triaje y en los procedimientos fronterizos, al constituir una garantía esencial para el adecuado ejercicio del derecho de asilo.

Del mismo modo, la persona solicitante tiene **derecho a la asistencia de un intérprete** siempre que resulte necesaria para comprender el procedimiento o comunicarse con las autoridades competentes. La interpretación debe prestarse durante todas aquellas actuaciones en las que sea imprescindible para garantizar el derecho a ser oída, explicar adecuadamente los motivos de la solicitud, conocer el alcance de las decisiones adoptadas y ejercer de forma efectiva el derecho de defensa.



En suma, el PEMA pretende compatibilizar una tramitación más ágil de las solicitudes con el pleno respeto de las garantías procesales. La reducción de los plazos y la simplificación de determinados procedimientos no pueden traducirse en una merma de los derechos fundamentales que asisten a quienes solicitan protección internacional.

### 15. ¿Qué garantías específicas prevé el PEMA para las personas vulnerables, incluidos los menores?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo refuerza la protección de las personas en situación de vulnerabilidad y convierte su identificación temprana en una obligación esencial de las autoridades. A diferencia del sistema anterior, la detección de necesidades especiales no se difiere a fases posteriores del procedimiento, sino que comienza ya durante el procedimiento de triaje, regulado por el **Reglamento (UE) 2024/1356**, con el fin de que las garantías necesarias puedan aplicarse desde el primer contacto con la persona migrante.

Durante ese control inicial deberán identificarse, entre otras, las situaciones de vulnerabilidad que afecten a menores, menores no acompañados, víctimas de trata de seres humanos, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas de edad avanzada, víctimas de tortura, violencia sexual o de género y, en general, cualquier persona que requiera una atención específica por sus circunstancias personales.

Una vez detectadas estas necesidades, el procedimiento regulado por el **Reglamento (UE) 2024/1348**, sobre el procedimiento común en materia de protección internacional, deberá adaptarse a la situación concreta de la persona afectada, garantizando el ejercicio efectivo de sus derechos mediante las medidas de apoyo necesarias, el acceso a una asistencia adecuada y, cuando proceda, a condiciones

específicas de acogida conforme a la **Directiva (UE) 2024/1346**, relativa a las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Los **menores** continúan disfrutando de una protección especialmente reforzada dentro del PEMA. En todas las actuaciones deberá prevalecer el **interés superior del menor**, principio que ha de orientar cualquier decisión que les afecte. Cuando se trate de **menores no acompañados**, deberán adoptarse sin demora las medidas necesarias para garantizar su representación y asistencia, así como la protección de sus derechos durante todo el procedimiento.

Asimismo, el PEMA limita la utilización del procedimiento fronterizo respecto de determinados menores y exige que cualquier actuación tenga en consideración su edad, grado de madurez, desarrollo personal y circunstancias individuales. De este modo, la protección de la infancia deja de constituir una garantía aislada para convertirse en un principio transversal que informa la aplicación de todos los instrumentos que integran el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo.

## 16. ¿Qué recursos pueden interponerse?

El Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo garantiza que todas las decisiones que puedan afectar a la persona solicitante de protección internacional estén sometidas a un **recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional**, en cumplimiento del **artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**. Este derecho constituye una garantía esencial del sistema y resulta aplicable tanto a las decisiones sobre protección internacional como a las relativas a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud.

En el ámbito del **Reglamento (UE) 2024/1348, sobre el procedimiento común en materia de protección internacional**, pueden impugnarse, entre otras, las resoluciones que declaren inadmisile una solicitud, denieguen el reconocimiento del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria, declaren retirada la solicitud o acuerden la retirada de la protección internacional. Una de las principales novedades introducidas por el PEMA es que este Reglamento configura el recurso judicial como la vía ordinaria de impugnación frente a dichas decisiones. En aplicación de este nuevo régimen, la **Instrucción de la Oficina de Asilo y Refugio de 11 de junio de 2026** considera incompatible el recurso potestativo de reposición previsto en la legislación administrativa española y dispone su decaimiento en esta materia. En consecuencia, las resoluciones sobre protección internacional deberán impugnarse directamente mediante recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio de las modificaciones que deban introducirse en la **Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria**, y en la **Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**.

Por su parte, el **Reglamento (UE) 2024/1351, de Gestión del Asilo y la Migración**, reconoce el derecho a recurrir las decisiones relativas a la determinación del Estado miembro responsable y al traslado de la persona solicitante a otro Estado miembro. El órgano jurisdiccional podrá revisar tanto la correcta aplicación de los criterios de responsabilidad como el respeto de las garantías procedimentales y la eventual concurrencia de circunstancias que impidan el traslado, entre ellas el riesgo de vulneración de derechos fundamentales o la aplicación de las cláusulas discrecionales previstas en el propio Reglamento.



En ambos casos, el **recurso** debe ser **efectivo**, lo que comprende la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada cuando así lo prevea el Derecho de la Unión o el Derecho nacional, evitando que la resolución produzca efectos antes de que el órgano judicial pueda pronunciarse sobre su legalidad. En el caso de las decisiones de traslado, ello puede comportar la suspensión de su ejecución hasta que se resuelva el recurso.

Mientras se adapta plenamente el ordenamiento jurídico español al PEMA, estos recursos continuarán sustanciándose conforme a la **Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**, correspondiendo a los órganos de este orden jurisdiccional garantizar una tutela judicial efectiva conforme a las exigencias del Derecho de la Unión. La aplicación directa de los Reglamentos europeos deberá integrarse, por tanto, con la normativa procesal española en todo aquello que no resulte incompatible con el nuevo marco europeo.

## IV.

## Obligaciones

### 17. ¿Qué obligaciones tiene el solicitante?

El PEMA no solo reconoce derechos a quienes solicitan protección internacional, sino que también les impone determinadas obligaciones destinadas a garantizar el correcto desarrollo del procedimiento.

Entre ellas figuran la obligación de identificarse, facilitar datos veraces sobre su identidad y circunstancias personales, colaborar con las autoridades durante el triaje y la tramitación de la solicitud, comparecer cuando sean requeridos, someterse a la toma de datos biométricos y comunicar cualquier cambio de domicilio o de circunstancias que pueda afectar al expediente.

Asimismo, el solicitante debe aportar, en la medida de lo posible, la documentación de que disponga para acreditar su identidad, nacionalidad y los motivos en los que fundamenta su solicitud de protección internacional.

Estas obligaciones persiguen facilitar un examen rápido y correcto de la solicitud, sin menoscabo de los derechos y garantías reconocidos por el Derecho de la Unión.

### 18. ¿Qué consecuencias puede tener la falta de cooperación o la aportación de información falsa?

La falta injustificada de colaboración, la ocultación deliberada de datos relevantes, la negativa a facilitar la información solicitada o la aportación de información o documentos falsos pueden producir importantes consecuencias durante la tramitación del procedimiento. En particular, estas conductas podrán ser tenidas en cuenta al valorar la credibilidad de las alegaciones formuladas y, cuando concurren los requisitos previstos por el **Reglamento (UE) 2024/1348**, justificar la aplicación de determinados procedimientos específicos, incluido el procedimiento fronterizo cuando la persona haya inducido a error a las autoridades respecto de su identidad, nacionalidad u otros datos esenciales para el examen de la solicitud.

No obstante, ninguna de estas circunstancias determina por sí sola la inadmisión o la denegación automática de la protección internacional. El Reglamento exige que cada expediente sea objeto de una **evaluación individual, objetiva e imparcial**, valorando conjuntamente todas las pruebas disponibles y las circunstancias personales de la persona solicitante. Del mismo modo, la utilización de documentación falsa no excluye automáticamente el reconocimiento de la condición de refugiado o de la protección subsidiaria cuando concurren los requisitos materiales para su concesión.

En definitiva, el PEMA refuerza el deber de cooperación durante todo el procedimiento, pero mantiene la obligación de las autoridades de examinar cada solicitud de forma individualizada y con pleno respeto de las garantías propias del derecho de asilo.

## 19. ¿Puede exigirse la toma de huellas?

**Sí.** El PEMA refuerza la recogida de datos biométricos como uno de los elementos esenciales del nuevo sistema europeo de asilo y migración.

Durante el triaje o *screening* las autoridades podrán recoger las huellas dactilares y otros datos biométricos de las personas incluidas en el ámbito de aplicación del **Reglamento (UE) 2024/1356**, que posteriormente serán incorporados a la base de datos Eurodac.

La finalidad es identificar correctamente a la persona, evitar solicitudes múltiples en distintos Estados miembros, facilitar la determinación del Estado responsable del examen de la solicitud y contribuir a la gestión de los procedimientos de asilo y retorno.

La toma de huellas deja de ser una actuación vinculada exclusivamente al asilo para convertirse en una pieza central del control de las fronteras exteriores.



## 20. ¿Qué información se incorpora a Eurodac?

El nuevo **Reglamento (UE) 2024/1358** amplía considerablemente la información que puede almacenarse respecto de la normativa anterior.

Además de las huellas dactilares, podrán incorporarse otros datos biométricos, la identidad de la persona cuando sea conocida, información sobre el lugar y fecha de la toma de datos, la categoría en la que ha sido registrada (solicitante de protección internacional, cruce irregular de frontera, retorno, etc.) y otros datos necesarios para la aplicación de los Reglamentos que integran el PEMA.

La reforma convierte a Eurodac en una auténtica base de datos común para apoyar tanto la gestión del asilo como la lucha contra la migración irregular y la ejecución de los procedimientos de retorno.

## 21. ¿Quién puede acceder a esos datos?

El acceso a los datos de Eurodac está limitado a las autoridades expresamente autorizadas por el Derecho de la Unión.

Podrán consultarlos, entre otros, las autoridades nacionales competentes en materia de asilo, inmigración y retorno para la aplicación de los Reglamentos del PEMA. Asimismo, en determinados supuestos y con las garantías previstas por la normativa europea, podrán acceder las autoridades encargadas de la prevención, detección o investigación de delitos graves y terrorismo.

El tratamiento de toda esta información debe respetar la normativa europea de protección de datos, limitarse a las finalidades legalmente previstas y someterse a estrictos controles sobre el acceso, utilización y conservación de la información.

De este modo, el PEMA pretende compatibilizar una gestión más eficaz de la migración con la protección de los derechos fundamentales y de la privacidad de las personas afectadas.

## V.

## Retorno

### 22. ¿Cuándo puede acordarse el retorno?

El retorno podrá acordarse cuando una persona no tenga derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro, bien porque no haya solicitado protección internacional o porque su solicitud haya sido declarada inadmisibile o haya sido desestimada.

Una de las novedades del PEMA es la estrecha conexión entre el procedimiento de asilo y el procedimiento de retorno. Cuando una solicitud tramitada mediante el **procedimiento fronterizo** sea rechazada, el Estado miembro podrá iniciar inmediatamente el **procedimiento fronterizo de retorno**, evitando así la apertura de un procedimiento independiente una vez finalizado el procedimiento de asilo.

El objetivo es agilizar la ejecución de las decisiones y reducir el tiempo de permanencia de quienes no reúnen los requisitos para permanecer en la Unión Europea, sin perjuicio del respeto de las garantías reconocidas por el Derecho de la Unión.

## 23. ¿Qué garantías existen?

El hecho de que el retorno pueda tramitarse con mayor rapidez no supone la desaparición de las garantías jurídicas.

Toda decisión de retorno debe adoptarse mediante un **procedimiento individualizado, motivado y respetuoso con los derechos fundamentales**. Además, las autoridades deben comprobar que la ejecución de la medida no vulnera el **principio de no devolución** (non-refoulement), que prohíbe devolver a una persona a un país donde pueda sufrir persecución, tortura, tratos inhumanos o cualquier otra violación grave de sus derechos fundamentales.

El Reglamento mantiene igualmente el **derecho a ser informado de la decisión, a recibir asistencia jurídica** en los supuestos previstos por la normativa **y a recurrir la resolución ante los órganos competentes**.

La Comisión Europea subraya que el procedimiento fronterizo de retorno incorpora las mismas salvaguardias fundamentales que el resto del sistema europeo de retorno.

## 24. ¿Qué derechos conserva la persona afectada?

La persona sometida a un procedimiento de retorno continúa siendo titular de los derechos fundamentales reconocidos por el Derecho de la Unión Europea.

Entre ellos se encuentran el **derecho a ser informada de las razones de la decisión, a recibir una resolución motivada, a disponer de interpretación** cuando resulte necesaria, **a acceder a asistencia jurídica** en los casos previstos por la normativa **y a interponer los recursos correspondientes**.

Asimismo, deberán respetarse las necesidades específicas de los menores y de las personas vulnerables, así como el derecho a la unidad familiar cuando resulte aplicable.

El procedimiento de retorno forma parte del sistema europeo de migración, pero sigue sometido plenamente a la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** y al **Convenio Europeo de Derechos Humanos**.

## 25. ¿Puede suspenderse el retorno?

**Sí.** La ejecución del retorno puede suspenderse cuando así lo exija el respeto de los derechos fundamentales o cuando la normativa europea y nacional reconozca efectos suspensivos al recurso interpuesto.

Además, la ejecución no podrá llevarse a cabo si existen motivos para considerar que el retorno vulneraría el principio de no devolución o cuando concurran otras circunstancias que obliguen legalmente a aplazar la medida.

En determinados supuestos también podrán adoptarse medidas provisionales por los órganos jurisdiccionales mientras se resuelve el recurso presentado contra la decisión de retorno.

Por tanto, aunque el PEMA pretende acelerar estos procedimientos, no elimina los mecanismos destinados a evitar retornos contrarios al Derecho de la Unión o al Derecho internacional.

## VI.

### 26. ¿Qué recursos existen?

Las decisiones de retorno deben poder ser impugnadas mediante un **recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional**, conforme a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la normativa europea en materia de retorno.

El PEMA busca coordinar los recursos frente a la denegación de la protección internacional y frente a la decisión de retorno, especialmente cuando ambas decisiones se adoptan en el marco del procedimiento fronterizo. Con ello se pretende evitar procedimientos paralelos innecesarios y agilizar la respuesta judicial, sin reducir las garantías de defensa.

El solicitante podrá alegar, entre otros motivos, la vulneración del principio de no devolución, la incorrecta aplicación de la normativa europea, la existencia de defectos procedimentales o la lesión de derechos fundamentales.

La tutela judicial efectiva continúa siendo uno de los pilares esenciales del nuevo sistema europeo de asilo y retorno.

## VII.

## Solidaridad

### 27. ¿Cómo funciona el nuevo mecanismo de solidaridad?

El PEMA establece un **mecanismo permanente de solidaridad** entre los Estados miembros para ayudar a aquellos que soporten una presión migratoria elevada o afronten situaciones de crisis.

Cada año la Comisión Europea evaluará las necesidades existentes y propondrá el volumen de solidaridad necesario. A partir de esa evaluación, los Estados miembros deberán contribuir mediante alguna de las modalidades previstas por el Reglamento.

El objetivo es evitar que la gestión de las llegadas recaiga exclusivamente sobre los Estados situados en las fronteras exteriores de la Unión, reforzando al mismo tiempo el funcionamiento del sistema común de asilo.

No obstante, el mecanismo no sustituye las reglas que determinan qué Estado es responsable de examinar una solicitud de protección internacional, sino que actúa como un instrumento complementario para repartir mejor las cargas cuando existan necesidades específicas.





## 28. ¿Todos los Estados están obligados a recibir solicitantes de protección internacional?

**No necesariamente.** Una de las principales novedades del PEMA es que la solidaridad deja de depender exclusivamente de la **reubicación obligatoria de solicitantes de protección internacional**. Todos los Estados miembros están obligados a participar en el mecanismo de solidaridad, pero no todos deben hacerlo acogiendo personas.

El Reglamento permite que cada Estado contribuya mediante **distintas modalidades de solidaridad**, siempre dentro del marco común previsto por la normativa europea. De esta forma, ningún Estado puede quedar completamente al margen del sistema, aunque dispone de cierto margen para elegir la forma concreta de su contribución.

Este modelo fue concebido como una solución de compromiso entre los Estados que reclamaban un reparto obligatorio de solicitantes y aquellos que rechazaban esa posibilidad.

## 29. ¿Qué alternativas existen?

La **reubicación de solicitantes** constituye únicamente una de las formas posibles de solidaridad.

El **Reglamento (UE) 2024/1351** permite que los Estados miembros cumplan sus obligaciones mediante otras modalidades, como la **asunción de la responsabilidad del retorno de personas que no tienen derecho a permanecer en la Unión**, el **apoyo operativo y técnico**, la **aportación de personal especializado**, **asistencia material o financiera** y otras medidas de fortalecimiento de capacidades previstas por la normativa europea.

Con ello, el PEMA abandona un sistema basado exclusivamente en el traslado de solicitantes y configura un modelo de **solidaridad flexible**, en el que cada Estado puede contribuir de distintas maneras según sus posibilidades y las necesidades identificadas en cada momento.

Aunque este mecanismo pretende reforzar la cooperación entre los Estados miembros, continúa siendo uno de los aspectos más debatidos del Pacto, precisamente por el equilibrio que trata de alcanzar entre la responsabilidad compartida y la autonomía de los Estados para decidir cómo participan en el sistema.

## VIII.

## Cuestiones prácticas

### 30. ¿Qué cambia para los profesionales del Derecho (Abogacía y Judicatura)?

El PEMA reforzará el papel de los profesionales del Derecho en todas las fases del sistema europeo de migración y asilo. La aplicación directa de varios Reglamentos europeos, la coexistencia de nuevos procedimientos y la reducción de determinados plazos exigirán una **mayor especialización** tanto de la abogacía como de los órganos jurisdiccionales.

Para la **Abogacía**, el cambio será especialmente significativo. La asistencia letrada dejará de concentrarse en la tramitación de la solicitud de protección internacional o en la fase de recurso para proyectarse desde los primeros momentos del procedimiento. Será necesario conocer el funcionamiento del triaje, el Reglamento de procedimiento y las modalidades de tramitación de las solicitudes de protección internacional, el nuevo sistema Eurodac, las normas sobre gestión del asilo y la migración (por la determinación del Estado responsable de la tramitación de la solicitud de protección internacional que contemplan), y las nuevas reglas en materia de retorno y solidaridad.

Al mismo tiempo, la mayor rapidez de determinados procedimientos obligará a intervenir con mayor anticipación, identificar desde el inicio las posibles situaciones de vulnerabilidad, preparar la prueba con inmediatez y garantizar que la persona afectada comprenda el procedimiento y pueda ejercer efectivamente su derecho de defensa. Y es que el acceso a una asistencia jurídica independiente, especializada y efectiva constituye una garantía indispensable para que el nuevo sistema respete el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva.

Para la **Judicatura**, el PEMA también supondrá nuevos retos. Los órganos jurisdiccionales seguirán siendo los **principales garantes de los derechos fundamentales**, pero deberán aplicar directamente un conjunto de Reglamentos europeos que sustituyen en gran medida al anterior modelo y resolver recursos sometidos, en algunos casos, a plazos considerablemente más breves, especialmente en los procedimientos fronterizos y de retorno.

Asimismo, adquirirá una **importancia creciente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**. Las cuestiones prejudiciales desempeñarán un papel esencial para asegurar una interpretación uniforme del nuevo marco normativo en todos los Estados miembros y para garantizar que la aplicación del PEMA sea plenamente compatible con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con las restantes obligaciones internacionales en materia de protección de los derechos humanos.

### 31. ¿Qué cambia para las Oficinas de Asilo?

Las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes deberán aplicar un procedimiento mucho más uniforme en toda la Unión Europea.

Tras la entrada en vigor del PEMA deberán coordinar su actuación con las autoridades responsables del triaje, utilizar las nuevas herramientas de Eurodac, aplicar los procedimientos fronterizos cuando proceda y respetar los nuevos plazos establecidos por los Reglamentos.

También deberán reforzar la identificación temprana de personas vulnerables y garantizar que las solicitudes se tramiten conforme a las normas comunes establecidas por el Reglamento de Procedimiento.

### 32. ¿Qué cambia para la Policía?

Las fuerzas policiales y las autoridades responsables del control de fronteras asumirán un papel especialmente relevante durante las primeras fases del procedimiento.

Entre otras funciones, deberán participar en el *screening* o triaje, verificar la identidad de las personas, realizar controles de seguridad, recoger los datos biométricos, consultar las bases de datos europeas e identificar posibles situaciones de vulnerabilidad antes de derivar a la persona al procedimiento correspondiente.

Todo ello deberá realizarse respetando los derechos fundamentales y las garantías previstas por el Derecho de la Unión.

### 33. ¿Qué cambia para las ONG?

Las organizaciones que prestan asistencia a personas migrantes y solicitantes de protección internacional continuarán desempeñando una función esencial.

El nuevo sistema exige reforzar la información que reciben las personas afectadas desde el inicio del procedimiento, detectar situaciones de vulnerabilidad y facilitar el acceso a asistencia jurídica, sanitaria y social cuando resulte necesario.

Las ONG también seguirán siendo actores relevantes en el seguimiento del respeto de los derechos fundamentales durante la aplicación práctica del PEMA.





### 34. ¿Qué cambia para las personas migrantes y para quienes solicitan protección internacional?

Según hemos visto, el PEMA modifica la forma en que la Unión Europea gestiona la llegada de personas nacionales de terceros países a sus fronteras exteriores. Con carácter general, los procedimientos pasan a ser más homogéneos y estructurados, iniciándose con un control previo (screening o triaje) destinado a determinar la identidad de la persona, comprobar posibles riesgos para la seguridad o la salud pública, detectar situaciones de vulnerabilidad y establecer cuál es el procedimiento que deberá seguirse en cada caso.

Durante esa fase podrán realizarse controles de identidad, seguridad, salud y vulnerabilidad, recogerse datos biométricos e incorporarse la información al sistema Eurodac, lo que permitirá a las autoridades aplicar posteriormente el procedimiento correspondiente.

Para **las personas migrantes que no soliciten protección internacional**, el PEMA prevé procedimientos específicos en materia de entrada, permanencia o retorno, principalmente, reforzando la coordinación entre los distintos Estados miembros y la aplicación uniforme de las normas europeas.

Para **quienes soliciten protección internacional**, el derecho a pedir asilo o protección subsidiaria permanece plenamente garantizado, aunque el procedimiento experimenta importantes cambios. Antes de examinar el fondo de la solicitud deberá completarse, con carácter general, el procedimiento de triaje o screening y, en función de las circunstancias del caso, la solicitud podrá tramitarse mediante el procedimiento ordinario, acelerado o a través del procedimiento fronterizo previsto por el Reglamento de procedimiento.

Al mismo tiempo, el PEMA armoniza las garantías procesales en toda la Unión Europea, refuerza la identificación temprana de las personas con necesidades especiales y mejora la coordinación entre los Reglamentos que integran el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo, con el objetivo de que las decisiones sean más uniformes y previsibles en todos los Estados miembros.



### 35. ¿Cómo se relaciona el PEMA con la legislación española?

El PEMA forma parte del Derecho de la Unión Europea y sus Reglamentos serán directamente aplicables en España desde la fecha prevista para su aplicación. Ello significa que no será necesaria una ley nacional para incorporarlos al ordenamiento jurídico y que, en caso de contradicción, prevalecerán sobre las normas internas.

Sin embargo, ello no implica que desaparezca la legislación española. La **Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria**, la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**, y sus respectivos reglamentos continuarán aplicándose en todas aquellas materias que sigan siendo competencia de los Estados miembros o que no hayan sido reguladas directamente por el Derecho de la Unión. En consecuencia, los operadores jurídicos deberán interpretar de forma coordinada ambos ordenamientos, respetando siempre el **principio de primacía del Derecho de la Unión Europea**.

No obstante, la aplicación del PEMA hará necesaria una importante adaptación del Derecho español. La reforma más profunda afectará a la **Ley reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria**, cuyo contenido fue concebido para un sistema diferente. La futura reforma deberá incorporar y armonizar instituciones como el triaje, los procedimientos fronterizo y acelerado, el nuevo sistema Eurodac o las reglas comunes sobre gestión del asilo y la migración.

También podrán resultar necesarias modificaciones puntuales de la **Ley de Extranjería y, especialmente, de su Reglamento de desarrollo (Real Decreto 1155/2024)**, con el fin de adaptar aspectos relacionados con el retorno, la cooperación administrativa, el intercambio de información, la ejecución de determinadas decisiones y la coordinación con los nuevos procedimientos previstos por el Derecho de la Unión.

Hasta la fecha, la adaptación del ordenamiento español al PEMA ha sido todavía limitada. Al margen de las **instrucciones administrativas** dictadas para adecuar determinados aspectos de la tramitación de las solicitudes de protección internacional —como las relativas al nuevo procedimiento de asilo y a la supresión del recurso potestativo de reposición en este ámbito—, no se han aprobado todavía las reformas legislativas de alcance que requerirá la plena aplicación del nuevo sistema. Por el momento el Gobierno ha presentado el anteproyecto de una nueva Ley de Asilo y una reforma de la Ley de Extranjería, así como la adaptación de la normativa reguladora de las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional (**Real Decreto 220/2022**), modificación que resulta necesaria para transponer la nueva **Directiva (UE) 2024/1346**, único instrumento del PEMA que, por su naturaleza, exige una transposición al Derecho interno.

En definitiva, el PEMA no sustituye al Derecho español, sino que transforma el marco en el que este deberá aplicarse. El verdadero reto para el legislador no consistirá únicamente en adaptar el contenido de las normas nacionales, sino en reconstruir un sistema coherente que integre adecuadamente el nuevo modelo europeo. Esa labor será determinante para garantizar la seguridad jurídica de los operadores, la aplicación uniforme del nuevo Sistema Europeo Común de Asilo y la plena coordinación entre el Derecho de la Unión y el ordenamiento español.



## Diez claves para comprender el funcionamiento del pacto europeo sobre migración y asilo

El Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PEMA) no puede comprenderse adecuadamente como una simple reforma de la legislación europea de asilo. Tampoco constituye una única norma. Es un **nuevo sistema integrado de gestión de la migración y de la protección internacional**, articulado a través de diversos Reglamentos y de la Directiva (UE) 2024/1346 sobre condiciones de acogida, que modifica profundamente la forma en que la Unión Europea pretende gestionar la llegada de nacionales de terceros países, las solicitudes de protección internacional, la determinación del Estado responsable, los movimientos secundarios, las situaciones de presión migratoria y el retorno.

La clave para entenderlo está, por ello, menos en memorizar sus diferentes instrumentos que en comprender **cómo se relacionan entre sí** la secuencia de procedimientos a los que puede quedar sometida una persona, comenzando por el triaje y continuando por el procedimiento de asilo y la determinación del Estado responsable.

Desde esa perspectiva, las siguientes diez claves permiten aproximarse al funcionamiento del nuevo modelo.

### 1. EL PEMA NO ES UNA NORMA: ES UN SISTEMA

La primera dificultad para comprender el Pacto reside precisamente en su denominación. El PEMA no se contiene en un único texto normativo, sino en un **conjunto de instrumentos jurídicos estrechamente relacionados** que regulan distintas fases de un mismo itinerario migratorio.

Entre ellos se encuentran el **Reglamento (UE) 2024/1356**, relativo al triaje; el **Reglamento (UE) 2024/1358**, sobre Eurodac; el **Reglamento (UE) 2024/1348**, que establece un procedimiento común de protección internacional; el **Reglamento (UE) 2024/1347**, sobre los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional; el **Reglamento (UE) 2024/1351**, sobre gestión del asilo y la migración; el **Reglamento (UE) 2024/1349**, relativo al procedimiento fronterizo de retorno; el **Reglamento (UE) 2024/1359**, destinado a las situaciones de crisis y fuerza mayor; y la **Directiva (UE) 2024/1346**, sobre condiciones de acogida, entre otros instrumentos.

Pero su verdadera novedad no consiste solamente en que existan nuevas normas. **Lo importante es que esas normas están concebidas para funcionar conjuntamente.**

Una persona que alcanza irregularmente una frontera exterior puede quedar sometida inicialmente al triaje; sus datos serán incorporados a Eurodac; el resultado del triaje determinará su derivación hacia el procedimiento correspondiente; si solicita protección internacional deberá determinarse qué Estado miembro es responsable de examinarla; su solicitud podrá tramitarse mediante distintos procedimientos; y, si finalmente se deniega la protección y carece de derecho de permanencia, el sistema enlazará con el retorno.

Por eso, la mejor manera de entender el PEMA es imaginarlo como una **cadena de procedimientos conectados**, y no como una colección de Reglamentos independientes.

Este cambio metodológico tiene además una consecuencia jurídica importante. La utilización predominante del Reglamento como instrumento normativo pretende reducir las diferencias nacionales que caracterizaron al Sistema Europeo Común de Asilo anterior. Buena parte de las nuevas reglas serán directamente aplicables, aunque ello no elimina la necesidad de adaptar los ordenamientos nacionales allí donde el Derecho europeo deja márgenes de actuación o donde la aplicación del Pacto afecta a instituciones reguladas por el Derecho interno.

## 2. EL TRIAJE SE CONVIERTE EN LA PUERTA DE ENTRADA AL SISTEMA

Una de las innovaciones más visibles del PEMA es el **triaje o screening** regulado por el **Reglamento (UE) 2024/1356**.

No estamos propiamente ante un procedimiento para decidir si una persona tiene derecho al asilo o debe ser retornada. Su función es anterior: **saber quién es la persona, conocer determinadas circunstancias relevantes y dirigirla hacia el procedimiento que corresponda**.

El triaje comprende, entre otros elementos, un control sanitario preliminar, un control preliminar de vulnerabilidad, la identificación o verificación de la identidad, el registro de datos biométricos en Eurodac, controles de seguridad, la cumplimentación de un formulario y, finalmente, la derivación al procedimiento adecuado.

Esta última función explica su importancia. El triaje constituye una especie de **nudo de distribución del PEMA**: de su resultado dependerá que la persona continúe hacia un procedimiento de protección internacional, un procedimiento fronterizo o, cuando no haya solicitado protección, hacia el procedimiento que corresponda conforme al Derecho de extranjería y retorno.

El formulario de triaje adquiere por ello una relevancia que no debe minusvalorarse. Su información podrá ser utilizada y controlada durante los procedimientos posteriores de asilo o retorno, y la persona afectada puede señalar las inexactitudes que contenga, ya que los errores cometidos en esta fase inicial pueden repercutir en el procedimiento posterior lo que exige una asistencia jurídica efectiva desde este momento.

Los recientes proyectos españoles permiten comprobar la trascendencia práctica de esta innovación. El Anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 incorpora expresamente tanto el **triaje en frontera como el triaje dentro del territorio**, y contempla que aquel debe realizarse antes de iniciar el procedimiento de extranjería o protección internacional que corresponda.

El PEMA, por tanto, adelanta buena parte de las decisiones relevantes a una fase extraordinariamente temprana. La frontera deja de ser solamente el lugar en el que se controla si concurren las condiciones de entrada: se convierte también en el lugar desde el que comienza a organizarse todo el itinerario jurídico posterior.

### 3. EURODAC DEJA DE SER UNA SIMPLE BASE DE DATOS DE HUELLAS

La tercera clave se encuentra en la profunda transformación de **Eurodac**. El sistema anterior estaba fundamentalmente asociado a la comparación de impresiones dactilares para facilitar la aplicación del sistema de Dublín. El nuevo **Reglamento (UE) 2024/1358** amplía considerablemente esa función.

Eurodac pasa a integrarse en la arquitectura general del PEMA como una herramienta destinada a proporcionar información útil para la gestión de los procedimientos de asilo y migración. La lógica evoluciona desde un sistema fundamentalmente orientado a comprobar huellas hacia otro mucho más amplio, basado en **datos sobre personas y sobre las distintas situaciones migratorias en las que estas pueden encontrarse**.

Su relación con el triaje resulta especialmente importante ya que, entre las actuaciones que deben desarrollarse durante esta primera fase, se incluye el registro de datos biométricos en Eurodac.

Eurodac servirá así para conectar información relativa a solicitudes de protección internacional, entradas irregulares, desembarcos tras operaciones de búsqueda y salvamento, determinación del Estado responsable, traslados y reubicaciones, entre otras situaciones contempladas por el nuevo sistema.

Detrás de esta transformación existe uno de los objetivos transversales del PEMA: **disponer de mayor trazabilidad sobre los movimientos de nacionales de terceros países dentro de la Unión y limitar los denominados movimientos secundarios**.

Por ello, Eurodac no debe estudiarse aisladamente como un Reglamento tecnológico. Constituye la infraestructura informativa que permite que distintas piezas del Pacto puedan comunicarse entre sí.

### 4. SOLICITAR ASILO EN ESPAÑA NO SIGNIFICA NECESARIAMENTE QUE ESPAÑA DEBA EXAMINAR LA SOLICITUD

El PEMA mantiene uno de los principios fundamentales del anterior sistema de Dublín: **una solicitud de protección internacional debe ser examinada por un Estado miembro responsable**, cuya determinación se efectúa conforme a criterios establecidos por el Derecho de la Unión.

El **Reglamento (UE) 2024/1351** sobre gestión del asilo y la migración sustituye al Reglamento de Dublín III e introduce modificaciones relevantes en esos criterios y procedimientos.

Por tanto, una de las primeras cuestiones que habrá que resolver ante determinadas solicitudes seguirá siendo si corresponde al Estado en el que se encuentra la persona examinarlas o si la responsabilidad pertenece a otro Estado miembro.

El nuevo sistema conserva y desarrolla criterios relacionados con los **menores, la unidad familiar, los vínculos familiares, la documentación expedida por los Estados miembros y determinadas circunstancias relativas a la entrada o estancia**, al

tiempo que establece procedimientos específicos para determinar la responsabilidad y, en su caso, ejecutar el traslado.

Pero existe además una idea que atraviesa el Reglamento: junto a las obligaciones de los Estados aparecen **obligaciones de cooperación del propio solicitante**. El PEMA pretende desincentivar que una persona abandone el Estado en el que debe permanecer para desplazarse a otro Estado miembro y solicitar allí determinadas prestaciones o continuar el procedimiento.

Esta lógica tiene consecuencias que van más allá de determinar quién examina el expediente. El Anteproyecto español de nueva Ley de Asilo, por ejemplo, prevé consecuencias sobre el acceso al mercado de trabajo y a determinadas condiciones materiales de acogida cuando España no sea el Estado miembro responsable.

El sistema de responsabilidad deja así de constituir una cuestión casi preliminar y separada del procedimiento de asilo. **Se integra en el itinerario general del solicitante** y se relaciona con su residencia, acogida, obligaciones, derechos y eventual traslado.

## 5. YA NO BASTA CON HABLAR DE «EL PROCEDIMIENTO DE ASILO»

Una de las consecuencias más importantes del **Reglamento (UE) 2024/1348** es que resulta insuficiente hablar genéricamente de un único procedimiento de protección internacional.

El PEMA configura diferentes vías de tramitación y otorga una importancia considerable al **procedimiento de examen acelerado y al procedimiento fronterizo**, además del procedimiento ordinario.

Esta diferenciación no es meramente terminológica. Determina el lugar donde puede desarrollarse el procedimiento, sus plazos, las garantías aplicables y, en determinados supuestos, las posibilidades de permanecer en el territorio durante la tramitación de un recurso.

Especial trascendencia tiene el criterio basado en la **tasa de reconocimiento de protección internacional** correspondiente a personas de una determinada nacionalidad. El Reglamento utiliza, en los supuestos establecidos, el umbral del 20 % como uno de los elementos relevantes para la aplicación obligatoria del procedimiento acelerado y, concurriendo las demás condiciones exigidas, del procedimiento fronterizo.

El Anteproyecto español de nueva Ley de Asilo muestra perfectamente la dimensión práctica de esta transformación: distingue expresamente entre **procedimiento de examen, procedimiento de examen acelerado y procedimiento de frontera**, y su exposición de motivos anticipa que estos dos últimos pueden alcanzar una especial importancia en España por nuestra situación geográfica y por los principales países de procedencia de quienes solicitan protección internacional.

El procedimiento acelerado, sin embargo, no significa un examen superficial. Y el procedimiento fronterizo tampoco puede convertirse en una vía automática de denegación. Continúan siendo exigibles el examen individual, el respeto del principio de no devolución y las garantías procedimentales correspondientes.

La gran transformación consiste, más bien, en que **el itinerario procesal deja de ser uniforme**. Identificar desde el comienzo qué procedimiento resulta aplicable se convertirá en una cuestión jurídica decisiva.

## 6. LA FRONTERA SE CONVIERTE EN UN ESPACIO JURÍDICO CENTRAL DEL PEMA

Probablemente ninguna idea representa mejor el nuevo modelo que el protagonismo adquirido por la **frontera**.

El PEMA construye una secuencia que puede desarrollarse prácticamente sin solución de continuidad:

**triaje → procedimiento fronterizo de asilo → resolución → procedimiento fronterizo de retorno.**

Durante el procedimiento fronterizo se aplica además la denominada **ficción jurídica de no entrada**. Aunque la persona se encuentre físicamente bajo jurisdicción de un Estado miembro, jurídicamente no se considera autorizada su entrada en el territorio a determinados efectos.

El proyecto español de reforma de la LOEx muestra hasta dónde alcanza esta construcción. Prevé que la obligación de residir en un lugar determinado durante el procedimiento fronterizo, aunque ese lugar se encuentre físicamente dentro de España, **no constituya autorización para entrar o residir en nuestro país**.

Pero conviene evitar una interpretación excesiva de esta ficción.

«No entrada» no significa **ausencia de jurisdicción, inexistencia de derechos ni creación de espacios sustraídos al Derecho**. La jurisprudencia del TJUE y del TEDH sobre las zonas de tránsito recuerda expresamente que no existe un «territorio de nadie». La aplicación de la ficción debe seguir respetando el Derecho de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra y el principio de no devolución.





También existen límites personales y materiales al procedimiento fronterizo. El Anteproyecto español de nueva Ley de Asilo contempla que no se aplique o deje de aplicarse, entre otros supuestos, cuando no pueda proporcionarse el apoyo requerido por personas con necesidades especiales, no pueda ofrecerse alojamiento adecuado a familias con menores, existan razones médicas pertinentes o no puedan satisfacerse las garantías exigibles sin recurrir al internamiento.

La frontera adquiere, por tanto, enorme importancia, pero **no constituye una zona de excepción jurídica**.

## 7. PERMANECER EN ESPAÑA NO EQUIVALE SIEMPRE A PODER CIRCULAR LIBREMENTE POR ESPAÑA

Esta será probablemente una de las transformaciones más perceptibles cuando el PEMA comience a aplicarse plenamente en nuestro ordenamiento.

La **Directiva (UE) 2024/1346** y los Reglamentos del Pacto permiten articular diferentes **restricciones a la libertad de circulación**, obligaciones de residencia o comparecencia, medidas alternativas al internamiento y, cuando concurren los requisitos establecidos, privación de libertad.

La finalidad es mantener a determinadas personas a disposición de las autoridades durante la tramitación de los procedimientos y evitar el riesgo de fuga o los movimientos secundarios.

El Anteproyecto de reforma de la LOEx resulta especialmente revelador. Proyecta un nuevo régimen que contempla la obligación de residir en lugares específicos, comparecer ante las autoridades y otras restricciones, y regula asimismo las medidas alternativas y el internamiento.

Ahora bien, es fundamental distinguir entre **restricción de movimientos e internamiento**. No son jurídicamente equivalentes.

El internamiento continúa sometido a exigencias mucho más estrictas: carácter excepcional, existencia de motivos legalmente establecidos, examen individual de necesidad y proporcionalidad, imposibilidad de aplicar eficazmente una medida menos severa y control judicial. El proyecto español preserva, además, garantías tradicionales de nuestro ordenamiento como la autorización judicial y el límite temporal correspondiente.

Esta distinción puede convertirse en uno de los grandes ámbitos de litigación del nuevo sistema toda vez que determinadas situaciones presentadas formalmente como permanencia «a disposición de las autoridades» pueden constituir, por su intensidad y circunstancias reales, una **privación de libertad de facto**, con la consiguiente aplicación de las garantías del artículo 5 CEDH.

No importará únicamente, por tanto, cómo denomine la Administración una medida. Habrá que examinar **qué grado real de libertad conserva la persona afectada**.

## 8. ASILO Y RETORNO PASAN A FORMAR PARTE DE UN MISMO ITINERARIO

Tradicionalmente hemos tendido a estudiar el asilo y la extranjería como ámbitos relativamente diferenciados. El PEMA difumina considerablemente esa separación.

El nuevo sistema pretende que una resolución negativa sobre protección internacional pueda enlazar rápidamente con el procedimiento destinado a ejecutar el retorno. Esta conexión alcanza su máxima expresión en frontera, donde el **Reglamento (UE) 2024/1349** establece un **procedimiento fronterizo de retorno** para determinadas personas cuya solicitud haya sido rechazada en el procedimiento fronterizo de asilo.

La idea que subyace al sistema es clara: evitar espacios temporales muertos entre la terminación del procedimiento de protección internacional y el comienzo de las actuaciones dirigidas al retorno.

El Anteproyecto español de nueva Ley de Asilo permite observar con especial claridad las consecuencias de este planteamiento. Prevé que, cuando se deniegue la protección internacional, se dicte una **decisión de retorno integrada en la propia resolución denegatoria**, salvo que ya exista una resolución de expulsión, una orden de devolución o una denegación de entrada.

Esta solución obliga además a manejar con cuidado la terminología europea. La «decisión de retorno» de la normativa de la Unión no coincide necesariamente con una única figura tradicional del Derecho español. Nuestro ordenamiento conoce diferentes decisiones que pueden imponer la obligación de abandonar el territorio —expulsión, devolución o denegación de entrada—, por lo que la adaptación exige articular correctamente esas categorías nacionales con el concepto europeo de retorno.

El resultado es una modificación profunda de perspectiva: **el retorno ya no aparece solamente después del sistema de asilo; forma parte de su arquitectura procedimental desde el principio.**

Ello no elimina, naturalmente, las garantías. Toda decisión de retorno deberá respetar el principio de no devolución y ser susceptible del control que corresponda. Precisamente porque asilo y retorno quedan ahora mucho más próximos, la efectividad de los recursos y de las medidas cautelares adquirirá una importancia todavía mayor.

## 9. EL PEMA IMPONE MÁS OBLIGACIONES, PERO LAS GARANTÍAS SIGUEN SIENDO ESENCIALES

El Pacto refuerza considerablemente las obligaciones de las personas sometidas a sus procedimientos. Cooperar con las autoridades, facilitar los datos necesarios, permanecer a su disposición, respetar las obligaciones de residencia o comparecencia y no abandonar el Estado miembro responsable dejan de ser simples deberes accesorios.

Su incumplimiento puede producir consecuencias procedimentales y afectar, en los términos establecidos por las distintas normas, a determinadas condiciones de acogida o a la continuación del procedimiento.

Pero sería incorrecto presentar el PEMA exclusivamente como un sistema de control.

Junto a esas obligaciones se mantienen y desarrollan **derechos de información, interpretación, asesoramiento, asistencia y representación jurídica, examen individual, recurso efectivo y protección de las personas con necesidades especiales.**

La identificación temprana de la vulnerabilidad adquiere precisamente una importancia transversal. Comienza ya durante el triaje y debe continuar durante el procedimiento de protección internacional y la acogida.

Especial atención merecen los menores. Durante el triaje debe prevalecer su interés superior y se establecen garantías específicas de acompañamiento, representación, información adaptada y asistencia a los menores no acompañados.

Y aquí aparece una cuestión especialmente importante para la práctica profesional: **la intervención jurídica temprana.**

Muchas decisiones capaces de condicionar todo el expediente se adoptarán en fases muy iniciales y mediante procedimientos sometidos a plazos breves. La asistencia letrada tardía puede llegar cuando ya se han determinado hechos, incorporado datos, asignado un procedimiento o adoptado restricciones que condicionarán las fases posteriores.

Por ello, debe insistirse en el acceso efectivo de quienes prestan consejo y asistencia jurídica a las personas sometidas al triaje, recordando que las restricciones nacionales a ese acceso no pueden convertirlo en ilusorio.

En este nuevo escenario, **el derecho de defensa no es una garantía situada únicamente al final del procedimiento, cuando se interpone un recurso; debe acompañar a la persona durante todo el itinerario cuando resulte necesario para hacer efectivos sus derechos.**

## 10. EL PEMA ES EUROPEO, PERO OBLIGA A TRANSFORMAR PROFUNDAMENTE EL DERECHO ESPAÑOL

La última clave permite corregir otra posible confusión: que los principales instrumentos del PEMA sean Reglamentos y, por tanto, directamente aplicables **no significa que España no tenga que modificar su legislación.**

La aplicación del nuevo sistema exige adaptar instituciones nacionales, establecer autoridades competentes, desarrollar los espacios que el Derecho europeo remite a los Estados y, especialmente, proporcionar cobertura legal suficiente a medidas que afectan a derechos sometidos a reserva de ley.

Los proyectos legislativos españoles muestran la magnitud de esa transformación.

Por un lado, se proyecta una importante reforma de la **Ley Orgánica 4/2000**, especialmente para incorporar el triaje, las restricciones a la libertad de circulación, las

medidas aplicables durante los procedimientos fronterizos, el internamiento y el procedimiento fronterizo de retorno.

Por otro, la adaptación no se limita a reformar algunos artículos de la Ley 12/2009. El proyecto actualmente elaborado opta por una **nueva Ley de Asilo**, destinada a sustituir íntegramente aquella norma y acomodar nuestro sistema de protección internacional a la arquitectura creada por el PEMA.

Esto demuestra algo especialmente relevante: el Pacto no puede superponerse simplemente al sistema español anterior. Obliga a **reordenar las relaciones entre extranjería, asilo, acogida y retorno**.

Y esta transformación afectará directamente a todos los operadores: Policía, Oficina de Asilo y Refugio, autoridades de acogida, servicios de protección de menores, órganos jurisdiccionales, Administración de extranjería, organizaciones especializadas y, de manera muy particular, a la abogacía.

Los anteproyectos españoles todavía son proyectos y, por tanto, su contenido puede modificarse durante la tramitación. No deben confundirse con Derecho vigente. Sin embargo, tienen un extraordinario valor para comprender la dimensión práctica del cambio: permiten observar **qué piezas del ordenamiento español necesitan ser reconstruidas para que el engranaje europeo pueda funcionar**.

### Una idea final: del mosaico normativo al itinerario de la persona

Las diez claves conducen, en definitiva, a una misma conclusión. Para comprender el PEMA hay que abandonar una lectura exclusivamente normativa y observar **el recorrido que puede realizar una persona dentro del sistema**.

Una llegada irregular puede conducir al triaje; el triaje incorpora identificación, seguridad, salud, vulnerabilidad y Eurodac; sus resultados permiten orientar a la persona hacia el procedimiento correspondiente; si existe una solicitud de protección internacional habrá que determinar qué Estado es responsable y qué procedimiento resulta aplicable; durante su tramitación pueden imponerse determinadas obligaciones o restricciones; la resolución podrá reconocer protección o denegarla; y, en este último caso, el sistema puede enlazar inmediatamente con el retorno. Al mismo tiempo, la solidaridad entre Estados y los mecanismos previstos para situaciones de presión migratoria o crisis operan sobre el conjunto de esta arquitectura.

Precisamente por eso el PEMA supone mucho más que una reforma del asilo. **Crea una nueva lógica europea de gestión de la migración en la que frontera, protección internacional, responsabilidad, acogida, solidaridad y retorno dejan de funcionar como compartimentos separados y pasan a formar parte de un mismo sistema**.

Esa integración constituye probablemente la principal de todas las claves: **para entender cada instrumento del PEMA hay que saber qué función desempeña dentro del itinerario completo**. Y para aplicarlo correctamente habrá que conseguir que la pretendida rapidez y continuidad entre procedimientos no diluya las garantías que deben acompañar a la persona desde el primer contacto con las autoridades hasta la decisión definitiva.



[www.aranzadilaley.es](http://www.aranzadilaley.es)

© Editorial Aranzadi LA LEY S.A.U.

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción, distribución, comunicación pública o transformación sin autorización de sus titulares.

Síguenos en



SEPTIEMBRE 2026

**ARANZADI**  
**LA LEY** | KARNOV  
GROUP