

**INSTRUCCIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL PACTO EUROPEO DE MIGRACIÓN Y ASILO EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REPOSICIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

- I -

A partir de junio de 2026 los Reglamentos de la Unión Europea que integran el Pacto Europeo de Migración y Asilo (en adelante, "PEMA") comenzarán a ser obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en los Estados miembros, entre ellos el Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, y el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) nº 604/2013. Así lo impone el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en conjunción con el artículo 79 del Reglamento (UE) 2024/1348 y con el artículo 85 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Uno de los objetivos perseguidos por el legislador europeo con el PEMA es conseguir la mayor celeridad posible en la tramitación de las solicitudes de protección internacional, sin menoscabar las garantías esenciales de los solicitantes. Así se desprende, por ejemplo, del Considerando 37 del Reglamento (UE) 2024/1351 y de los Considerandos 5, 26, 43, 56, 58, 64 o 94 del Reglamento (UE) 2024/1348.

Para conseguir ese objetivo el legislador europeo da en este caso el paso (inusual hasta la fecha) de regular cuestiones procesales vinculadas a la tramitación de los recursos judiciales en el ámbito de la protección internacional. En concreto, fija los plazos para la interposición del recurso ante un órgano jurisdiccional y para la interposición de la solicitud de suspensión de la resolución recurrible en sede judicial (artículos 67.7 y 68.5 a) del Reglamento UE 2024/1348 y artículos 43.2 y 43.3 del Reglamento UE 2024/1351), incorpora reglas para realizar el cómputo de estos plazos (artículo 73 del Reglamento UE 2024/1348 y artículo 75 del Reglamento UE 2024/1351), establece el "dies a quo" para computarlos (artículo 67.8 del Reglamento UE 2024/1348 y artículo 43.2 del Reglamento UE 2024/1351) e insta (en el artículo 69 del Reglamento (UE) 2024/1348) a los Estados miembros a dictar las correspondientes resoluciones en un plazo razonable (o concreto, como hace en el artículo 43.3 in fine del Reglamento UE 2024/1351). Y regula estas cuestiones de tal manera que el recurso administrativo de reposición previsto en el ordenamiento jurídico nacional deviene incompatible con esa regulación. Se explica a continuación:

Por una parte, en los artículos 67.7 del Reglamento (UE) 2024/1348 y 43.2 del Reglamento (UE) 2024/1351 se fijan unos intervalos de plazos (a concretar por los Estados miembros) para la interposición del recurso judicial. Estos intervalos de plazos son los siguientes: por una parte, para interponer un recurso judicial contra alguna de las resoluciones administrativas aludidas en los





artículos 67.1 y 67.2 del Reglamento (UE) 2024/1348 se fija un intervalo de entre un mínimo de cinco días y un máximo de diez días o entre un mínimo de dos semanas y un máximo de un mes, según los casos (artículo 67.7 del Reglamento (UE) 2024/1348); por otra parte, para interponer un recurso judicial contra la resolución administrativa por la que se acuerda el traslado de un solicitante de protección internacional a otro Estado miembro se fija un intervalo de entre una y tres semanas (artículo 43.2 del Reglamento (UE) 2024/1351).

Asimismo, estos mismos artículos establecen que estos plazos comenzarán a correr desde la notificación de la resolución administrativa de la solicitud de protección internacional (artículos 67.8 del Reglamento UE 2024/1348 y 43.2 del Reglamento UE 2024/1351).

Por su parte, nuestro actual ordenamiento jurídico nacional contiene las siguientes previsiones referidas al recurso administrativo de reposición:

- Que los solicitantes de protección internacional que reciban notificada la resolución administrativa (dictada por el Ministro del Interior) de su solicitud podrán recurrirla potestativamente en reposición ante el mismo órgano que la hubiera dictado o impugnarla directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (artículo 124.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).
- Que, una vez interpuesto recurso de reposición, no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se contará desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición o en que éste deba entenderse presuntamente desestimado (46.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).
- Que el Ministro del Interior tiene un plazo de un mes para resolver expresamente el recurso administrativo de reposición a contar desde su interposición (artículo 124.2 de la Ley 39/2015).
- Que, si no se dicta y notifica la resolución expresa del recurso administrativo de reposición en el plazo legalmente previsto, los solicitantes de protección internacional pueden interponer recurso contencioso-administrativo en cualquier momento mientras no se dicte y notifique aquella resolución expresa.
- Que una vez se dicte y notifique la resolución del recurso administrativo de reposición (sea cuando fuere) empieza a computarse el plazo legalmente previsto para la interposición del recurso contencioso-administrativo (artículos 123.2 de la Ley 39/2015 y 46.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).





Así pues, la aplicación obligatoria y efecto directo de la regulación de la fase de recurso judicial prevista en el capítulo V del Reglamento (UE) 2024/1348 y capítulo V, sección IV del Reglamento (UE) 2024/1351 determina que las previsiones y efectos del recurso administrativo de reposición sean incompatibles con esa regulación del PEMA, por las siguientes razones:

Por una parte, porque ambos Reglamentos establecen de manera expresa unos plazos de interposición del recurso judicial desde la fecha de notificación de la decisión que dicte la autoridad administrativa, según resulta de los artículos 67.7 y 67.8 del Reglamento (UE) 2024/1348 y 43.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

De otra parte, y como recoge el Considerando 87 del Reglamento (UE) 2024/1348, estas decisiones deben estar sometidas a tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional en cumplimiento de todos los requisitos y condiciones que establece el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debiendo recordarse además que, para garantizar la efectividad del procedimiento, el solicitante debe interponer su recurso dentro de un plazo determinado que se contempla en los Reglamentos de manera expresa, de modo que la tutela judicial efectiva que exige el Reglamento solo puede asegurarse por la exclusión de un recurso administrativo que resulta incompatible con las previsiones del PEMA.

Y, por último, y prueba de lo anterior, porque encajar los efectos del recurso administrativo de reposición y su previsión legal de resolución dentro del plazo máximo de resolución de los procedimientos administrativos de protección internacional o de determinación del Estado miembro responsable imposibilitaría la realización de un examen adecuado y completo de las solicitudes, como exige el artículo 34 del Reglamento (UE) 2024/1348, y la adopción de una decisión de traslado que el Estado miembro requerido deba aceptar en virtud del Reglamento (UE) 2024/1351. A modo de ejemplo, en los procedimientos acelerado y fronterizo de protección internacional, el recurso administrativo de reposición podría llegar a ocupar dos tercios de su plazo de resolución, incluyendo, en el de frontera, el tiempo disponible para la revisión jurisdiccional.

- II -

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la obligación de garantizar la aplicación del Derecho de la Unión al adoptar sus resoluciones e inaplicar, en su caso, las disposiciones nacionales que resulten contrarias a las disposiciones del Derecho de la Unión dotadas de efecto directo recae sobre el conjunto de autoridades nacionales competentes y no solamente sobre las autoridades judiciales (sentencia de 22 de junio de 1989, Costanzo, 103/88, citada y reiterada en muchas otras posteriores) y es necesario proceder de ese modo en los casos en que no resulte posible interpretar y aplicar la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión (sentencias de 25 de noviembre de 2010, Günther Fuß II, C-429/09, y de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana, C-177/10).

Por lo tanto, si no es posible proceder a una interpretación y aplicación de la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión (principio de interpretación conforme), los órganos de la Administración están obligados a aplicarlo íntegramente así como a abstenerse





de aplicar, en su caso, cualquier disposición contraria del Derecho interno (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09) ya que el principio de primacía del Derecho de la Unión obliga a los órganos de los Estados miembros a hacer lo posible para garantizar la efectividad del conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión.

Como se ha explicado ya, no puede entenderse compatible el recurso administrativo de reposición previsto en nuestro ordenamiento jurídico con el PEMA. Ello obliga a entender que, a partir del momento en que los Reglamentos comunitarios sean directamente aplicables, todas las resoluciones de los procedimientos de protección internacional y de determinación del Estado miembro responsable serán directamente recurribles en la vía judicial en los plazos establecidos en aquellos Reglamentos, sin que la eventual presentación de un escrito que se califique por el presentante como recurso administrativo de reposición suponga que esos plazos no comiencen a computar, y sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente Instrucción sobre la petición de reexamen contemplada en la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

En atención a ello, en el pie de recurso que se incluirá en tales resoluciones en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 40.2 y 88.3 de la Ley 39/2015 se hará constar como recursos procedentes frente a ellas únicamente los que establecen los Reglamentos comunitarios, con expresa indicación del plazo para interponerlos, y sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente Instrucción sobre la petición de reexamen contemplada en la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

Si, pese a ello, se presentaran escritos que se calificaran por el presentante como recurso administrativo de reposición contra las resoluciones de los procedimientos de protección internacional y de determinación del Estado miembro responsable, en cumplimiento del artículo 115.2 de la Ley 39/2015 y a la vista de lo indicado en el Considerando 87 del Reglamento (UE) 2024/1348 los órganos competentes del Ministerio del Interior les otorgarán la calificación que conforme a Derecho corresponda y los tramitarán en consecuencia, sin que en ningún caso la presentación de tales escritos impida el inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo y, por tanto, sin que pueda evitar tampoco la pérdida de la condición de solicitante de protección internacional si no se interpone el recurso contencioso-administrativo en ese plazo (sin perjuicio de lo previsto en la Instrucción correspondiente sobre la petición de reexamen contemplada en la Ley 12/2009, de 30 de octubre).

Con base en lo anteriormente expuesto y en el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Subsecretaría del Interior dicta la presente Instrucción en ejercicio de su competencia para *"la gestión de las competencias del Ministerio relacionadas con la protección internacional"* (artículo 9.2 i) del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior), así como por su condición de órgano competente para resolver los recursos administrativos de reposición derivados de solicitudes de protección internacional no presentadas en centros de internamiento de extranjeros y en puestos fronterizos (por delegación del Ministro del Interior prevista en el apartado tercero 1.14 de la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, por la que se delegan determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades) y por su condición





de órgano superior de la Dirección General de Protección Internacional, órgano a cuyo titular le corresponde la resolución de los recursos administrativos de reposición derivados de las restantes solicitudes de protección internacional (por delegación del Ministro del Interior prevista en el Apartado octavo bis.1 de la Orden INT/985/2005, de 7 de abril, por la que se delegan determinadas atribuciones y se aprueban las delegaciones efectuadas por otras autoridades.).

I. Objeto de la Instrucción.

La presente Instrucción tiene por objeto establecer, para el ámbito de la protección internacional, los criterios interpretativos del Ministerio del Interior en relación con los escritos autocalificados como recursos administrativos de reposición que deriven de solicitudes de protección internacional a las que les resulten de aplicación los Reglamentos (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE y (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento UE 604/2013.

II. Criterio interpretativo sobre las consecuencias de la entrada en vigor del Pacto Europeo de Migración y Asilo en el recurso administrativo de reposición en el ámbito de la protección internacional.

Una vez que los Reglamentos (UE) 2024/1348 y (UE) 2024/1351 sean aplicables, el carácter obligatorio y de eficacia directa de la regulación del recurso judicial previsto en los artículos 67, 68 y 43 respectivamente de estos Reglamentos, interpretados a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, determinará que el plazo de interposición del recurso judicial previsto en estos artículos no se interrumpa por la eventual interposición de un escrito autocalificado como recurso administrativo de reposición contra una resolución administrativa incluida en el ámbito de aplicación de esos Reglamentos y por tanto determinará que se produzcan los efectos vinculados al transcurso de ese plazo, sin perjuicio de lo previsto en la Instrucción correspondiente sobre la petición de reexamen contemplada en la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

En el pie de recurso que se incluirá en las resoluciones al tiempo de notificarlas se proporcionará la información señalada en los artículos 40.2 y 88.3 de la Ley 39/2015, y solamente se señalarán como recursos procedentes frente a esas resoluciones los recursos judiciales previstos en los Reglamentos (UE) 2024/1348 y (UE) 2024/1351, con expresa indicación del plazo para interponerlos, y sin perjuicio de lo previsto en la correspondiente Instrucción sobre la petición de reexamen contemplada en el artículo 21 de la Ley 12/2009.

III. Criterio interpretativo sobre la calificación de los escritos que se presenten autocalificados como recursos administrativos de reposición.





A los escritos autocalificados como recursos administrativos de reposición que sean interpuestos en el ámbito de la protección internacional se les otorgará la calificación que conforme a Derecho corresponda y serán tramitados en consecuencia, sin que en ningún caso la presentación de tales escritos impida el inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo y, por tanto, pueda afectar a la efectividad de los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) 2024/1348 y 43 del Reglamento (UE) 2024/1351 (sin perjuicio de lo previsto en la Instrucción correspondiente sobre la petición de reexamen contemplada en la Ley 12/2009, de 30 de octubre).

IV. Fecha de inicio de aplicación.

La presente Instrucción será aplicada desde el día 12 de junio de 2026, sin perjuicio de la observancia de lo dispuesto en el artículo 79.3 del Reglamento (UE) 2024/1348.

Fdo: LA SUBSECRETARIA DEL INTERIOR. - Susana Crisóstomo Sanz.

