



OFICIO

**S/Refª.:** Reg. Sda. núm. 800/26 UPEC

**N/Refª.:** **COMISARÍA GENERAL DE EXTRANJERÍA Y FRONTERAS**  
**-Unidad Central de Coordinación Operativa y Técnica-**

**FECHA:** 2 de febrero de 2026

**ASUNTO:** **Observaciones al proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1155/2024.**

**DESTINATARIO:** **DIRECCION ADJUNTA OPERATIVA**  
**-Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación-**

En contestación a su correo de referencia por el que se solicita, de esta Comisaría General, se aporten observaciones respecto a la propuesta de modificación de Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, esta Comisaría General informa de los siguientes extremos:

El texto de referencia, modifica la Disposición transitoria quinta del citado Real Decreto y añade una nueva Disposición transitoria sexta, incorporando de tal modo dos vías de obtención de residencia por circunstancias excepcionales, una por razón de arraigo para los solicitantes de protección internacional, otra denominada "única".

**En relación a la memoria de análisis de impacto normativo:**

En el resumen ejecutivo de la memoria figura entre los Ministerios proponentes el Ministerio del Interior. En lo que se refiere a esta Comisaría General, si bien en el pasado año intervino en la aportación de observaciones a borradores previos, respecto al documento actual no ha habido participación alguna en su redacción.

Por otro lado, la memoria refiere que se ha declarado urgente la tramitación del proyecto de Real Decreto conforme el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (*"Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la misma"*). En esta misma idea se incide cuando se afirma que el presente proyecto no está incluido en el Plan Anual normativo



de 2025 “*debido al carácter urgente y sobrevenido de la necesidad de su aprobación*”.

Dado que el presente proyecto toma como antecedente directo la iniciativa legislativa popular tomada en consideración por el Congreso de los Diputados, el 9 de abril de 2024, necesidad detectada hace casi dos años, no parece que se trate de una situación sobrevenida, ni que pueda justificar suficientemente la tramitación urgente.

En segundo lugar, en el epígrafe VI. ANALISIS DE IMPACTOS, se afirma que “el proyecto normativo no tiene impactos presupuestarios ni en materia de personal”. Como se referirá más adelante, la implementación de las medidas previstas en el proyecto se va a traducir en un aumento muy notable de la carga administrativa para las Oficinas de Extranjería y las Comisarías de Policía. El cumplimiento de los plazos establecidos unido al previsible alto número de solicitudes que se van a presentar exigiría un refuerzo de personal, lo que se traduce en un importante impacto presupuestario que no se ha tenido en cuenta.

**Respecto al epígrafe UNO, que introduce la “Disposición transitoria quinta. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales por razón de arraigo”.**

Dicho epígrafe permite a aquellos que hubieran presentado una solicitud de protección internacional con anterioridad al 31 de diciembre de 2025, la posibilidad de solicitar una autorización de residencia por razón de arraigo. De la redacción de dicho epígrafe se infieren las siguientes cuestiones:

Dicha medida se opone al requisito exigido por el artículo 126 a) del Reglamento de desarrollo de la LO 4/2000, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, según el cual el ciudadano extranjero para poder solicitar una autorización por arraigo, no debe tener la consideración de solicitante de protección internacional. Se opone igualmente a lo dispuesto en la Sentencia de Tribunal Supremo 414/2024 en la que se declaró que la situación de permanencia de un solicitante de protección internacional no podía dar derecho por sí mismo a la obtención de una autorización de residencia. El Pacto Europeo de Migración y Asilo pivota en torno a idéntica postura. Así, en el artículo 10.2. del Reglamento UE 2024/1348, de 14 de mayo de 2024, se explicita que el “*derecho de permanencia* (referido a un



solicitante de protección internacional) *no constituirá un derecho a obtener un permiso de residencia.*”

Independientemente a lo anterior, se destaca que el requisito de haber solicitado protección internacional es demasiado vago como para poder determinar con claridad cuál va ser el ámbito subjetivo: No se especifica si se admite la solicitud en países distintos a España (se asume que no, pero no se explicita dicho extremo), ni si la solicitud debe encontrarse en fase de trámite, ya resuelta o en desistimiento o si se da por valido cualquier estado en el que se encuentre.

Igualmente, el requisito de “encontrarse en España” es claramente insuficiente puesto que permitiría beneficiarse de la norma a ciudadanos que, pese a ser solicitantes de protección internacional, no hayan permanecido en España y se hubiesen desplazado a otros países de nuestro entorno. La medida supondría un evidente efecto llamada, provocando movimientos desde otros países UE hacia España. De prosperar el presente proyecto habría que delimitar dicho requisito determinando la necesidad de acreditar la permanencia en España desde la formalización de solicitud de protección internacional hasta la solicitud de la presenta autorización de residencia por arraigo.

Por otro lado, mediante las previsiones de esta disposición se permitiría la regularización de hijos menores o a cargo de la persona beneficiaria, mediante la vía de los artículos 159 y 160 del Reglamento. De aplicarse dicha medida, los hijos obtendrían una autorización de residencia por cinco años, mientras que el adulto que la motiva obtendría una autorización de residencia por un año. Si esta última no reuniera los requisitos para poder ser renovada tras el transcurso de dicho año, se plantearía la incoherencia de que sus hijos mantendrían vigente su residencia mientras que la de su progenitor, en base al cual la han obtenido, la ha visto extinguida.

**Respecto al epígrafe DOS, que introduce la “Disposición transitoria sexta. Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales única”**

La exigencia de una permanencia continuada de cinco meses: Dicho plazo se presenta como totalmente insuficiente. El requisito de carecer de antecedentes penales en España se va a dar prácticamente en toda la casuística, dado que es altamente improbable que sobre un ciudadano extranjero recaiga sentencia penal en el plazo de cinco meses en los que haya



permanecido en España. Cualquier causa penal que pudiera tener abierta y que, eventualmente, pudiera concluir en la concurrencia de antecedentes penales, pasaría inadvertida.

Asimismo, pese a que se exija que la permanencia por cinco meses sea de carácter continuado, no se delimitan los documentos que puedan probar dicha circunstancia. Ello puede implicar que extranjeros que habiendo estado previamente en España, y puedan acreditarlo, pero posteriormente se hubieran desplazado a otro país del territorio Schengen, regresen a España, pretendiendo hacer creer que nunca han abandonado el país y han permanecido de manera continuada para beneficiarse de las medidas del Real Decreto.

No hay una delimitación de qué documentos se van a dar por válidos para acreditar la permanencia exigida de cinco meses, ni se exige que estos necesariamente deban ser nominativos, lo que se traduce en una facilidad de acreditar de manera fraudulenta una permanencia en España, mediante el uso de documentos falsos u obtenidos de terceras personas. Las facilidades para cumplimentar dicho requisito se traducirán en un efecto llamada en aquellos terceros países donde la noticia de la inminente regularización ya está teniendo una importante repercusión a través de redes sociales y donde los grupos organizados dedicados al tráfico y trata de personas van a encontrar una oportunidad para crear un mercado negro de provisión de documentos que acrediten, falsamente, la permanencia exigida en España.

### **Cuestiones comunes a ambos epígrafes**

En ambos epígrafes se prevé (UNO.5 y DOS.6) la suspensión de los procedimientos sancionadores con propuesta de expulsión por infracción a los artículos 53.1.a) y 53.1.b), así como la suspensión de su materialización con la mera presentación de la solicitud de la autorización de residencia. Dado que la autorización provisional de residencia solo se concede, una vez admitida a trámite (momento en el que se entiende que sí procedería la suspensión del expediente), no se puede asumir que la mera presentación de la solicitud conlleve unos efectos tales como la suspensión del procedimiento o de la expulsión. Es más, se considera que el régimen sancionador que se regula en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, no puede verse restringido por las previsiones de una norma de inferior rango como es un Real Decreto.

Respecto a la carencia de los antecedentes penales:



- En la solicitud no quedaría reflejada la residencia previa en otros países si el ciudadano extranjero lo omite, por lo que de los antecedentes penales que pueda tener en los mismos no se va a tener constancia dado el elevado riesgo de que el extranjero obvie conscientemente tener que aportarlos.
- En relación con los antecedentes penales en su país de origen: Se exime de presentar el certificado de antecedentes si acredita haberlo solicitado y no haberlo recibido, en cuyo caso la Administración procederá solicitarlo. Con dicha previsión existe el riesgo de que el extranjero habiendo recibido un certificado desfavorable, niegue haberlo recibido, obligando a la Administración a realizar la solicitud. Solicitud esta última que, de ser infructuosa, pueda ser suplida por una declaración responsable. Esta última previsión no puede ser admitida bajo ningún concepto y contradice la salvaguarda de los intereses de la sociedad española que la exposición de motivos pretende garantizar. No se puede aceptar cumplimentado el requisito de carencia de antecedentes penales mediante una mera declaración del solicitante, más aún si no se prevén las consecuencias que pudiera tener que la misma se termine por comprobar como falsa.
- Se reitera la problemática citada en párrafos anteriores respecto a la residencia regulada en el epígrafe DOS, en la que durante los cinco meses exigidos, a un extranjero encartado en causas penales, no le van a constar, en la mayoría de casos, antecedentes penales pese a poder tener causas judiciales abiertas.
- Habida cuenta que se ha detectado un incremento notable de llegadas desde otros países de la Unión Europea podría establecerse una salvaguardia adicional consistente en consultar de oficio la base de datos europea ECRIS – TCN sobre ciudadanos que pudieran haber transitado de norte a sur, a fin de comprobar si les constaran antecedentes penales en algún otro Estado miembro de la Unión.
- Igualmente, a este efecto llamada se unirá la sobre estancia sobrevenida de aquellos extranjeros que vayan a acceder a territorio nacional por vía regular pero terminen quedándose en nuestro país. Ello generará una nueva bolsa de ciudadanos extranjeros en situación administrativa irregular, que en el plazo de un año, reemplazará al grupo que se haya regularizado gracias a las medidas del presente proyecto



Respecto a las cargas presupuestarias que el texto normativo parece ignorar se significa que las previsiones que recoge implica a la Administración afrontar una serie de obligaciones documentales que van a ser difícilmente asumibles dado el carácter urgente y sobrevenido de su implementación (durante el primer semestre). Sin entrar en las dificultades al que van a tener que hacer frente las Oficinas de Extranjeros, pues son en ellas donde se van a tramitar las solicitudes e instruir el expediente, la Policía Nacional se va a ver afectada en los siguientes aspectos:

- Aumento exorbitado de expedición de Tarjetas de Identidad de Extranjeros en las Unidades de Documentación, para documentar las autorizaciones iniciales. Carga laboral que se irá repitiendo cada vez que se renueven las tarjetas (cada año y prácticamente todas a la vez, o en un corto periodo de meses)
- Al constituirse como una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, su solicitud se podrá cursar presentando como documento de identidad una cédula de inscripción en lugar de pasaporte, por lo que se prevé que el colectivo que pudiera beneficiarse del presente Real Decreto y carezca de pasaporte, solicite de manera masiva y urgente la concesión de la respectiva cédula (a renovar cada año, junto con la autorización de residencia). Ello sobrecargaría en gran medida la actividad de las Brigadas Locales y Provinciales de Extranjería.
- Dado que se exige que el extranjero no represente “una amenaza para el orden público, seguridad o salud pública”, ello implica que por parte de las Brigadas Provinciales y Locales de Extranjería y Fronteras se tenga que elaborar el oportuno informe policial, en tiempo y plazo sobre un número que se estima muy elevado de solicitudes. Ello sin duda aumentará notablemente la carga de las unidades policiales hasta el punto de que sea inasumible.

La disposición final única establece que el real decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE. Dicha previsión no contempla la realidad operativa en la tramitación de este tipo de autorizaciones. Va a resultar materialmente imposible que un ciudadano extranjero pueda al día siguiente realizar solicitud alguna. En primer lugar el apartado 7 de cada uno de los dos epígrafes establece que la administración competente (se entiende que el MISSMI) debe elaborar un formulario al efecto para articular las solicitudes), lo cual se prevé que no se va a implantar de manera automática. En segundo lugar, la tramitación de las solicitudes y la instrucción de los



expedientes requieren un desarrollo y conexión tanto de la Aplicación Común de Extranjeros (ACEX) de las Oficinas de Extranjería, como del Fichero ADEXTTRA, cuyos trabajos no se van a iniciar sin que esté el texto aprobado.

**En unión de las observaciones trasladadas de índole técnico-procedimental, esta Comisaría General ve necesario realizar un análisis estratégico sobre el impacto que va a suponer en ámbito migratorio la aprobación del proyecto migratorio**

La regularización de inmigrantes de extranjeros en las cifras que se manejan y en los plazos que se fijan (durante el primer semestre del año) puede generar **efectos negativos significativos**, entre los que pueden encontrarse un “efecto llamada” para futuros flujos irregulares, pudiendo generar tensiones sociales, problemas de seguridad ciudadana, orden público o incluso de seguridad nacional, así como una desconfianza social sobre la gestión de las fronteras.

La estimación realizada por esta Comisaría General es que, de manera directa, pudieran beneficiarse aproximadamente 1.250.000 de ciudadanos extranjeros. Dicha cifra se traduce en un 250% de la estimación que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha estimado y plasmado en documentos oficiales publicados en su página web (por ejemplo documento “*Preguntas y Respuestas: Tramitación Regularización Extraordinaria*”). Esta estimación se ve ampliamente aumentada si se tiene, adicionalmente, en consideración al colectivo que de manera más indirecta se beneficiaría de las medidas, a través de reagrupaciones o por desistimiento de solicitudes de protección internacional.

Como efectos negativos podrían destacarse los siguientes

**Efecto Llamada:** Se argumenta que regularizaciones extraordinarias actúan como incentivo para futuras llegadas irregulares, ya que las redes de tráfico de personas utilizan estos precedentes para fomentar la inmigración ilegal. Esto es hoy en día muy fácil debido al uso generalizado de las redes sociales e internet. Si bien el horizonte temporal está acotado en el texto normativo (llevar en España desde antes del 31 de diciembre de 2025), ello no va a eliminar el efecto llamada:



- Como se ha dicho en párrafos anteriores, el anuncio de la inminente regularización, y las facilidades para ello ya está teniendo una fuerte repercusión en terceros países, donde se está viendo como una oportunidad para obtener una autorización de residencia en España mediante la presentación de documentos fraudulentos facilitados a través mafias y mercados negros.
- Se prevé que la medida facilite movimientos migratorios de ciudadanos extranjeros desde otros países UE, que se desplazarían a España con el fin de obtener provecho indebido de las previsiones de la norma.
- Esta regularización junto con la entrada en vigor hace menos de un año de las medidas que adoptó el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre arrojaría una imagen muy laxa de la política migratoria de España, lo que incentivaría a muchos extranjeros de terceros países a desplazarse a España, bien a intentar, de manera fraudulenta como se ha descrito, aprovecharse de la presente regularización, bien a la espera de una eventual ampliación futura de las presentes medidas de las que pudiera beneficiarse.

**Saturación de Servicios:** Existe el temor en amplias capas de la población de que una entrada masiva y rápida de nuevos inmigrantes aumente la carga sobre el sistema sanitario, educativo y los servicios sociales, los cuales podrían no tener la capacidad de absorción necesaria. La cifra de extranjeros, en las cifras referidas más arriba y en los plazos tan breves que prevé la norma para perfeccionar la regularización, es inversamente proporcional a la capacidad de absorción del Estado español

**Impacto Social y Convivencia:** La rápida incorporación de un gran volumen de población extranjera puede generar desafíos de integración, tensión en la convivencia ciudadana (racismo, xenofobia, no integración del inmigrante en la sociedad que le acoge, etc.) y, según ciertas percepciones, una sensación de inseguridad en la vía pública (delincuencia), además de poder favorecer la posible entrada en el país y consiguiente regularización de elementos potencialmente terroristas y otros vinculados al crimen organizado a lo que hay sumar la actividad de las redes criminales de inmigración ilegal que van a intentar sacar provecho de este proyecto de regularización para lucrarse indebidamente.



MINISTERIO  
DEL INTERIOR



DIRECCIÓN GENERAL  
DE LA POLICÍA  
COMISARÍA GENERAL DE  
EXTRANJERÍA Y FRONTERAS

**Presión sobre el Mercado Laboral e Incertidumbre Económica :** Algunos sectores expresan preocupación por el impacto de una mayor oferta de mano de obra en el mercado laboral local, lo que podría aumentar la competencia por empleos no cualificados y una disminución en los salarios generando tensiones sociales, e incertidumbre sobre el futuro económico del país, especialmente si la regularización no viene acompañada de medidas integrales de empleo y políticas de integración.

El Jefe Central de Operaciones

Alfredo Garcia Miravete

CORREO ELECTRÓNICO:

[cged.0038@policia.es](mailto:cged.0038@policia.es)

C/ General Pardiñas nº 90  
28006 – MADRID  
TEL.- 91 322 69 84/68 92  
FAX.- 91 322 68 42 y 44