

MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA EXPEDICIÓN DEL PASAPORTE PROVISIONAL Y DEL SALVOCONDUCTO

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNION EUROPEA Y COOPERACION	Fecha: 24/04/2024
Título de la norma	REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA EXPEDICIÓN DEL PASAPORTE PROVISIONAL Y EL SALVOCONDUCTO	
Tipo de Memoria	Abreviada	
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA		
Situación que se regula	Transposición de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC; y actualización del formato del pasaporte provisional español, así como de los supuestos de expedición del salvoconducto.	
Objetivos que se persiguen	<ol style="list-style-type: none">1.- Adecuar la regulación española a la normativa europea, cumpliendo así la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019.2.- Actualizar las características del pasaporte provisional español para incluir una referencia a la “Unión Europea” en la cubierta y en la primera página del documento.3.- Modificar el modelo ordinario de salvoconducto para personas con nacionalidad española, dotando a este instrumento de una mayor seguridad.	
Principales alternativas consideradas	No existen alternativas a la adopción de un nuevo real decreto. La materia se encuentra en estos momentos regulada por Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto, siendo en	

	consecuencia necesario que la trasposición de la citada directiva y la revisión de la normativa vigente se haga también por real decreto.	
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de norma	Real Decreto	
Estructura de la Norma	Parte expositiva, parte dispositiva (16 artículos, 1 disposición adicional, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales) y un anexo.	
Trámites realizados	- Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 2024, por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente, prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del proyecto de Real Decreto por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto.	
Consulta pública	Se prescinde al tramitarse el expediente por el procedimiento de urgencia.	
Trámite de audiencia e información pública	Está prevista su realización, reduciéndose el plazo a siete días hábiles al tramitarse el expediente por vía de urgencia en virtud de lo previsto en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1 que atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general	No tiene efectos significativos.
	En relación con la competencia	La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los	

	presupuestos, la norma afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.	Implica un aumento de gasto
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género nulo.	
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Su contenido no afecta a la infancia y la adolescencia ni a la familia, no presenta impacto de carácter social, ni tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	
EVALUACIÓN “EX POST”	Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se considera que no es susceptible de evaluación “ex post” por sus resultados.	

MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

1. Justificación del carácter abreviado de la Memoria.

Se presenta Memoria abreviada del “Real Decreto por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto”. No se derivan de la presente propuesta normativa impactos apreciables en ningún ámbito de consideración y, por tanto, procede realizar una memoria abreviada de la propuesta normativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

2. Oportunidad de la propuesta.

a) Motivación

El artículo 19 de la Directiva 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019 por la que se establece un documento provisional de viaje de la UE y se deroga la Decisión 96/409/PESC señala que “Los Estados miembros adoptarán y publicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar veinticuatro meses tras la adopción de las especificaciones técnicas complementarias mencionadas en el artículo 9”. El plazo de transposición termina el 9 de diciembre de 2024.

Este nuevo Real Decreto trae causa, por tanto, de la necesidad de transponer la citada Directiva. En paralelo, se plantea la conveniencia de adaptar el formato del pasaporte provisional emitido por España para incluir en la cubierta y en la primera página una mención a la “Unión Europea”. Adicionalmente, se presenta también la oportunidad para mejorar la seguridad de los mencionados documentos, en particular del nuevo formato ordinario de salvoconducto.

b) Objetivos

Los tres objetivos de la norma propuesta son:

- i) Trasponer la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019.
- ii) Actualizar el formato del pasaporte provisional para incluir en la cubierta y en la primera página una mención a la “Unión Europea”.
- iii) Modificar el modelo ordinario de salvoconducto para personas con nacionalidad española, generalizándose en estos casos el uso del nuevo Documento Provisional de Viaje de la UE y dotando a este instrumento de una mayor seguridad.

c) Análisis de alternativas

No existen alternativas a la adopción de un nuevo real decreto. La materia se encuentra en estos momentos regulada por Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto, siendo en consecuencia necesario que la trasposición de la citada directiva y la revisión de la normativa vigente se haga también por real decreto. Hay que tener en cuenta, además, que según el artículo 12.3 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana corresponde al Gobierno, a propuesta de los Ministros del

Interior y de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, desarrollar la ley en lo referente al régimen jurídico del pasaporte.

No aprobar ninguna norma haría imposible la transposición de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019, incumpliendo la obligación recogida en la misma.

Por otro lado, el número e importancia de novedades introducidos por la norma, hacen recomendable adoptar una norma de nueva planta, más adecuada a este fin que una modificación del Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero.

d) Adecuación a los principios generales de buena regulación

El real decreto cumple con los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En este sentido, en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la norma se justifica por una razón de interés general, como es la necesidad de regular el pasaporte provisional y el salvoconducto que pueden solicitar y obtener en determinadas situaciones las personas de nacionalidad española que se encuentran en el extranjero. El real decreto se configura como el instrumento más adecuado para la consecución de los fines que se persiguen. Respecto al principio de proporcionalidad, el real decreto contiene la regulación imprescindible para cumplir sus objetivos, en la medida en que no introduce nuevas cargas sobre los administrados. Igualmente, el real decreto es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, con lo que se garantiza el principio de seguridad jurídica. Asimismo, el principio de transparencia se garantizará mediante la publicación del proyecto de real decreto, así como de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el portal web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a efectos de que puedan ser conocidos dichos textos en el trámite de audiencia e información pública por toda la ciudadanía. En relación con el principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

e) Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado

Se ha propuesto la inclusión de la norma en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado relativo al año 2024.

3.- Contenido.

El proyecto de Real Decreto consta de una parte expositiva y una dispositiva con 16 artículos, 1 disposición adicional, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales, más un anexo.

La parte expositiva describe los antecedentes de la norma proyectada, su objeto y contenido esencial, y justifica su adecuación a los principios de buena regulación.

El pasaporte provisional se regula en los artículos 1 a 7. El artículo 1 regula la naturaleza del pasaporte provisional y sus funciones, el artículo 2 señala las situaciones que generan derecho a la obtención del pasaporte provisional, el artículo 3 recoge los órganos competentes para la gestión y expedición del pasaporte provisional, el artículo

4 se refiere al procedimiento de expedición, el artículo 5 fija la validez del documento, el artículo 6 describe las características del pasaporte provisional y, por último, el artículo 7 regula su contenido. Se prevé, como novedad, que el documento tenga la mención “Unión Europea” en la cubierta y en la primera página.

El salvoconducto se regula en los artículos 8 a 14. El artículo 8 regula la naturaleza del documento y sus funciones, el artículo 9 regula la expedición del salvoconducto a personas de nacionalidad española, el artículo 10 regula la expedición de salvoconducto a nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea y sus familiares –incluidos los familiares de los ciudadanos españoles–, el artículo 11 regula la expedición de salvoconducto a nacionales de terceros países no miembros de la Unión Europea (ya sean personas que ostenten la protección internacional otorgada por España, así como otros casos excepcionales), el artículo 12 fija el período de validez del documento, el artículo 13 describe las características del salvoconducto (que revestirá la forma del Documento Provisional de Viaje de la Unión Europea, que cumple normas técnicas muy desarrolladas para evitar imitaciones y falsificaciones y posee elementos de seguridad reconocibles universalmente; si bien en determinados supuestos excepcionales podrá revestir también la forma prevista en el anexo del real decreto) y el artículo 14 contiene las disposiciones aplicables sobre la devolución del documento.

El artículo 15 regula las tasas aplicables, señalando que la tasa aplicable para la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto, en cualquiera de sus formatos, será la que disponga la Ley 9/2011, de 10 de mayo, de tasas consulares.

El artículo 16 contiene una referencia a la normativa aplicable en materia de protección de datos.

La disposición adicional única hace referencia al procedimiento aplicable a las consultas sobre solicitudes de salvoconducto que han sido remitidas a las autoridades españolas por parte de las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

La disposición transitoria única se refiere a la validez de los pasaportes provisionales que hayan sido expedidos o sigan expidiéndose con el modelo de libreta anterior, que conservarán su validez hasta que expire el periodo por el que fueron expedidos.

La disposición derogatoria aplica a la normativa que, hasta el momento, recoge la materia en cuestión, el Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero, así como cualquier norma de rango inferior que se opongan a lo establecido en la presente norma.

La disposición final primera atiende a la habilitación del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación para dictar las disposiciones de desarrollo de esta norma que sean necesarias, previo informe favorable del Ministerio del Interior.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma.

En el anexo se incluye el modelo de salvoconducto para los supuestos excepcionales identificados en la norma.

4.- Análisis jurídico.

a) Fundamento jurídico y rango normativo

Este Real Decreto se dicta al amparo de la competencia estatal en materia de documentación de españoles y emisión de pasaportes, de conformidad con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, por el que se regula la expedición del pasaporte ordinario y se determinan sus características.

El rango de la norma será, por tanto, el de Real Decreto, debiendo publicarse en el Boletín Oficial del Estado.

b) Congruencia con el Derecho de la Unión Europea

La propuesta normativa transpone y es acorde con la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019.

c) Congruencia con el ordenamiento jurídico español

El Real Decreto es acorde con lo previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio.

d) Entrada en vigor y vigencia

La disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si bien el nuevo modelo de pasaporte provisional y las disposiciones relativas al salvoconducto se empezarán a aplicar cuando las circunstancias técnicas lo permitan y, en todo caso, no más tarde del 9 de diciembre de 2025. Hay que tener en cuenta, en este sentido, que según el artículo 19.1 de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019, “aplicarán estas disposiciones a partir de los treinta y seis meses siguientes a la adopción de las especificaciones técnicas adicionales mencionadas en el artículo 9”.

e) Derogación de normas

El Real Decreto contiene una disposición derogatoria única que hace referencia al Real Decreto que recogía la regulación del pasaporte provisional y el salvoconducto, esto es, el Real Decreto 116/2013, de 15 de febrero.

5.- Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El título competencial habilitante es el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Las medidas contenidas en el Real Decreto se dictan de conformidad con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, y el Real Decreto 896/2003, de 11 de julio. Los Departamentos ministeriales competentes para proponer el real decreto son el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo. El artículo 5.8 del Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, establece la posibilidad de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares de expedir un pasaporte provisional

a aquellos solicitantes de pasaporte en el exterior, remitiendo a un posterior desarrollo reglamentario de la cuestión.

6. Descripción de la tramitación de la propuesta normativa.

La tramitación se sustancia conforme al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Una vez solicitada la conformidad del resto de Gabinetes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, está pendiente el trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En la tramitación de la presente propuesta no se ha sustanciado el trámite de consulta pública al tramitarse por vía de urgencia. Teniendo en cuenta la necesidad de que el real decreto se apruebe dentro del plazo previsto para la transposición de la Directiva (UE) 2019/997 del Consejo de 18 de junio de 2019, es decir, el 9 de diciembre de 2024 a más tardar, el Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo de 12 de marzo de 2024 por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente, prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del proyecto de Real Decreto por el que se regula la expedición del pasaporte provisional y del salvoconducto.

Tras la audiencia e información públicas se recabarán los siguientes informes:

- Informe del Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Informe del Consejo de Estado

7. Análisis de impactos.

a) Impacto económico

La propuesta no tiene impacto relevante en la actividad económica, en particular en aspectos relacionados con la productividad de personas trabajadoras y empresas, ni en el empleo, precio de productos o servicios, innovación, tejido empresarial o competencia en el mercado.

b) Impacto presupuestario

En cuanto al impacto presupuestario, no se requiere el desarrollo de una nueva aplicación informática para la personalización de las etiquetas de salvoconducto. Únicamente serán precisas modificaciones de los sistemas previamente desplegados y en operación, lo que se podrá llevar a cabo con los recursos de mantenimiento de aplicaciones actualmente previstos.

Por otro lado, el nuevo modelo de Documento Provisional de Viaje de la Unión Europea requerirá obtener etiquetas y documentos de soporte.

La propuesta no tiene impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.

c) Análisis de las cargas administrativas.

Se entiende que la propuesta normativa no afecta a las cargas administrativas.

d) Impacto por razón género

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.3 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el proyecto normativo no genera ningún impacto por razón de género.

e) Impacto en la infancia y en la adolescencia

La norma no tiene impacto en materia de infancia y adolescencia atendiendo a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

f) Impacto en la familia

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la disposición final quinta de la citada Ley 26/2015, de 28 de julio, se concluye que carece de impacto en la familia debido a que la norma no tiene incidencia en la materia.

g) Impacto en materia de cambio climático

La norma no tiene impacto en materia de cambio climático, de acuerdo con el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, añadido por la disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

8. Evaluación ex post.

Considerando lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, por la naturaleza y contenido de la norma, se considera que no es susceptible de evaluación por sus resultados.