COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 11.6.2025
COM(2025) 319 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Situación de la ejecución del Pacto sobre Migración y Asilo

{SWD(2025) 162 final}

1. INTRODUCCIÓN

La adopción del Pacto sobre Migración y Asilo («el Pacto») en junio de 2024 marcó un hito importante en la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). El Pacto reforma y desarrolla las normas actuales, a partir de un enfoque global que refuerza e integra las políticas de la UE en materia de migración, asilo, gestión de fronteras e integración[1]. El Pacto crea un marco jurídico que alcanza un equilibrio entre la solidaridad y la responsabilidad entre los Estados miembros, con un planteamiento integral dirigido a una gestión eficaz y justa de la migración. Los actos legislativos del Pacto entraron en vigor el 11 de junio de 2024 y se aplicarán a partir de mediados de 2026.

La ejecución del Pacto es un proceso complejo en el que participan múltiples partes interesadas. Se está trabajando para traducir el amplio y complejo conjunto de actos legislativos en una realidad operativa. La preparación de los sistemas nacionales y de la UE para junio de 2026 es una tarea conjunta que requiere una estrecha colaboración entre los Estados miembros, la Comisión y las agencias de la Unión Europea.

En junio de 2024, la Comisión adoptó el Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo[2], en el que se establecen las tareas clave y los hitos para este período de transición. Desde entonces, la Comisión ha dirigido la ejecución del Pacto a escala de la Unión y ha prestado un apoyo constante a los Estados miembros en sus esfuerzos nacionales, en colaboración con las agencias de la Unión. La Comisión pone a disposición 3 000 millones EUR en concepto de financiación suplementaria para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en su ejecución del Pacto y la acogida de refugiados procedentes de Ucrania. La Comisión está trabajando actualmente con los Estados miembros para finalizar los procedimientos necesarios a finales de año para financiar los objetivos descritos en sus planes nacionales de ejecución.

A la mitad del período de transición, se han registrado avances importantes tanto a escala nacional como de la Unión. No obstante, son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar la aplicación plena y oportuna de las nuevas normas. Algunos de estos retos están relacionados con las deficiencias actuales. Otros se relacionan con la preparación del terreno para la aplicación de las nuevas normas introducidas por el Pacto, en particular la puesta en marcha de un Eurodac mejorado, la aplicación del triaje y el procedimiento fronterizo obligatorio, así como las nuevas garantías en materia de derechos fundamentales. Los retos pendientes deberán abordarse a tiempo para la plena ejecución del Pacto.

La Comisión pide a los Estados miembros que prosigan e intensifiquen sus esfuerzos, según sea necesario, por garantizar que la ejecución del Pacto sea un éxito. Si bien se están registrando avances a nivel técnico, el diálogo político sostenido y la responsabilización a escala nacional siguen siendo esenciales para solucionar eficazmente los problemas encontrados. Es necesario avanzar lo máximo posible en la ejecución del Pacto antes del inicio del ciclo anual de solidaridad. En particular, es fundamental que no existan deficiencias importantes en la aplicación de las normas actuales, ya que esto puede repercutir en la evaluación general de la presión y el acceso al contingente de solidaridad. La Comisión, junto con las agencias de la Unión, seguirá trabajando con los Estados miembros y apoyándolos,

[1] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo, COM(2024) 251 final, (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251).

también a través de la financiación, haciendo especial hincapié en las medidas para superar los retos identificados.

Para adaptarse y responder al carácter dinámico de la migración, deben completar el Pacto más esfuerzos en ámbitos no contemplados en la nueva normativa. La intensificación de la cooperación mundial en asuntos migratorios es especialmente importante para una ejecución eficaz y sostenible del Pacto. La Unión Europea ha invertido en asociaciones globales con terceros países, que han contribuido a reducir las llegadas irregulares a la Unión. Sobre la base de los datos de Frontex, en 2024 el número de llegadas irregulares registradas en la frontera exterior de la Unión fue de 240 000, lo que supone una disminución del 37 % en comparación con 2023[3]. La Unión debe seguir desarrollando y ampliando estas asociaciones con terceros países de manera mutuamente beneficiosa para reducir las llegadas irregulares, ampliar la Alianza Mundial contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, reforzar la cooperación en materia de retorno y readmisión, promover la movilidad del talento a través de asociaciones en materia de talentos y proporcionar protección a los refugiados desplazados en países no pertenecientes a la Unión Europea, en particular mediante el reasentamiento y la admisión humanitaria. El enfoque del Equipo Europa[4] ha demostrado ser un método eficaz a la hora de negociar con los terceros países pertinentes para establecer nuevas asociaciones o recalibrar las ya existentes.

Con la presente Comunicación, la Comisión informa al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución del Pacto, de conformidad con el artículo 84 del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración[5]. Sobre la base de las acciones clave del Plan de ejecución común de junio de 2024 y en previsión de la puesta en marcha del primer ciclo anual de solidaridad en octubre de 2025, la presente Comunicación presenta la situación de los avances realizados a escala nacional y de la Unión en la ejecución del Pacto y ofrece una visión general del estado de ejecución en relación con cada uno de los diez bloques. Como siguiente paso, el informe anual sobre migración y asilo de octubre de 2025 incluirá información actualizada sobre la situación de la ejecución del Pacto. A continuación, la Comisión presentará, antes de finales de este año, una Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración a largo plazo para apoyar un enfoque integrado y coordinado de la ejecución del Pacto, tanto a escala nacional como de la Unión.

[3] Seguimiento y análisis de riesgos de Frontex: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

[4] Iniciativas del Equipo Europa: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_es.

[5] 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) n.° 604/2013, COM(2020) 758 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R1351.

Gráfico 1: Calendario del período de transición



2. RESULTADOS A ESCALA DE LA UNIÓN

En consonancia con el Plan de ejecución común, la Comisión y las agencias de la Unión, en coordinación con los Estados miembros, han trabajado para garantizar que se cumplan los hitos legales y que la planificación operativa para la ejecución se coordine continuamente, se actualice cuando proceda y se traduzca en la práctica operativa. Paralelamente, la ayuda bilateral directa a los Estados miembros ha dado lugar a un apoyo personalizado por parte de la Comisión y las agencias de la Unión a todos los Estados miembros.

A escala de la Unión, la Comisión también sigue trabajando para completar y complementar el marco legislativo del Pacto. En marzo de 2025, la Comisión presentó una nueva propuesta legislativa de Reglamento por el que se establece un sistema europeo común para el retorno[6]. Cuando ha procedido, la Comisión también ha entregado resultados de manera temprana y ha propuesto adelantar algunas de las nuevas disposiciones del Pacto. Ha propuesto una lista de la Unión Europea de países de origen seguros[7], así como una revisión de las normas sobre la aplicación del concepto de «tercer país seguro»[8], cumpliendo el requisito establecido en el Pacto de revisar la aplicación del concepto a más tardar en junio de 2025. Por último, la Comisión ha propuesto anticipar dos elementos clave del Reglamento de Procedimiento de Asilo con el fin de ayudar a los Estados miembros a tramitar las solicitudes de asilo de forma más rápida y eficiente para los solicitantes cuyas solicitudes puedan ser infundadas. Esto incluye las disposiciones del Pacto relativas a los solicitantes procedentes de terceros países

6 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión y se derogan la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2001/40/CE del Consejo y la Decisión 2004/191/CE del Consejo, COM(2025) 101 final EUR-Lex - 52025PC0101 - ES - EUR-Lex.

7 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al establecimiento de una lista de países de origen seguros al nivel de la Unión, COM(2025) 186 final EUR-Lex - 52025PC0186 - ES - EUR-Lex.

8 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta al concepto de «tercer país seguro», COM(2025) 259 final EUR-Lex - 52025PC0259 - ES - EUR-Lex.

con bajas tasas de reconocimiento y la posibilidad de designar países de origen seguros y terceros países seguros con excepciones.

2.1. Dirección, orientación y diálogo

Se han cumplido las tareas y los hitos señalados en el Plan de ejecución común para su ejecución a escala de la Unión en junio de 2025. La Comisión ha creado una plataforma de ejecución del Pacto para proporcionar orientación, que se reunió por primera vez en enero de 2025 para debatir la planificación a escala nacional y la programación estratégica de la ayuda financiera específica de la Unión. El Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA) también orienta a través de debates periódicos sobre la ejecución del Pacto.

Existe un intercambio recurrente con el Parlamento Europeo en el marco del Grupo de trabajo sobre asilo: ejecución del Pacto/Sistema Europeo Común de Asilo de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

El trabajo técnico prosigue, con el apoyo de los comités de contacto y las reuniones de grupos de expertos para garantizar una interpretación y aclaración comunes de las disposiciones jurídicas. Esto ha dado lugar a la preparación oportuna de los actos de ejecución necesarios[9] y al intercambio de buenas prácticas entre todos los componentes del Pacto. Las redes de agencias también han ayudado a determinar retos y soluciones operativos comunes, en particular mediante el desarrollo de plantillas y documentos de orientación. Para evitar duplicaciones y promover la simplificación, así como para garantizar sinergias, la Comisión también organizó diversas sesiones conjuntas de comités y grupos de expertos, que abarcaban diferentes elementos del Pacto paralelamente a las reuniones de las redes de agencias.

El apoyo bilateral directo de la Comisión a los Estados miembros sigue siendo un importante foco de atención del trabajo común en todos los elementos del Plan de ejecución común. Este enfoque proporciona un apoyo adecuado a su finalidad, adaptado a las circunstancias nacionales y a las diferentes disposiciones institucionales de cada Estado miembro. La Comisión ha creado equipos nacionales específicos y contactos a nivel de altos funcionarios para interactuar con cada Estado miembro.

Los equipos nacionales de los servicios de la Comisión han colaborado bilateralmente con las autoridades de los Estados miembros y han facilitado un análisis subyacente de los sistemas de los Estados miembros y los retos conexos, que se han incorporado a los planes nacionales de ejecución. El trabajo se centra ahora en la ejecución y puesta en práctica de estos planes. Los Estados miembros están trabajando con el apoyo de la Comisión para garantizar que se asigne suficiente financiación con cargo a los fondos de la Unión y los presupuestos nacionales a los objetivos de cada plan.

Además, a través de una convocatoria específica en 2024, nueve Estados miembros utilizaron el apoyo prestado a través del instrumento de apoyo técnico para la preparación de sus planes nacionales de ejecución[9]. En la actualidad, la Comisión presta apoyo a diez Estados miembros a través de este instrumento en relación con la ejecución del Pacto. Además, los Estados miembros están sacando partido del aprendizaje entre iguales y de los intercambios de buenas prácticas en el marco del instrumento de apoyo técnico. Para promover un enfoque multilateral, la Comisión celebró reuniones específicas de información y consulta con las partes interesadas, como los interlocutores sociales y económicos, las organizaciones

[9] Los diferentes actos de ejecución de los actos legislativos del Pacto se enumeran en el anexo del Plan de ejecución común: EUR-Lex - 52024DC0251 - ES - EUR-Lex.

internacionales y de la sociedad civil, en particular las organizaciones dirigidas por migrantes[10].

2.2. El trabajo de las agencias de la Unión

Se están produciendo avances en la labor de las agencias de la Unión para aplicar el Pacto, en particular la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y eu-LISA.

La AAUE ha facilitado la transición de los Estados miembros al nuevo marco jurídico derivado del Pacto y ha apoyado a la Comisión en el desarrollo del Plan de ejecución común. En el marco de sus redes nacionales de expertos, la AAUE ha actualizado sus productos y orientaciones y ha desarrollado otros nuevos cuando así lo ha exigido el Pacto o cuando ha sido necesario. La AAUE está actualizando ahora los módulos de formación del currículo europeo en materia de asilo y está revisando las normas operativas y los indicadores pertinentes (se ofrecen más detalles en cada bloque de la sección 3).

Además, en 2025 se llevarán a cabo dos ejercicios piloto de seguimiento (en Estonia y los Países Bajos) para preparar la plena implantación del programa plurianual de seguimiento de la AAUE a partir de 2026. En el marco del programa, todos los Estados miembros serán objeto de seguimiento en cuanto a su ejecución técnica y operativa del Pacto en un ciclo de cinco años. Los resultados del seguimiento también apoyarán la evaluación por parte de la Comisión de si los sistemas nacionales de asilo y acogida están bien preparados.

Frontex sigue prestando apoyo en todos los ámbitos incluidos en su mandato, proporcionando orientación práctica e instrumentos, así como apoyo operativo a demanda, en particular en relación con la planificación y la ejecución de nuevos procesos en las fronteras. Los diversos elementos relacionados con la ejecución del Pacto se debaten en los grupos de trabajo y las redes de Frontex, así como en reuniones *ad hoc* específicas con los Estados miembros. Además, Frontex presta apoyo a los Estados miembros en todas las fases del proceso de retorno, en estrecha cooperación con el Coordinador de Retornos de la UE. Frontex también coopera con los Estados miembros en el desarrollo de evaluaciones de riesgos e interviene en el control de calidad de las fronteras. La evaluación anual de la vulnerabilidad de Frontex, que evalúa la capacidad y la preparación de cada Estado miembro de la Unión y de los países asociados a Schengen para responder a los retos en sus fronteras exteriores, facilitará la transición al nuevo marco jurídico.

eu-LISA desempeña un papel crucial en la ejecución del Pacto, en particular para seguir mejorando la gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión, el establecimiento de normas uniformes que garanticen el control y el registro adecuado de los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo que entran en la Unión Europea. El buen funcionamiento de las nuevas normas del Pacto depende de la disponibilidad y el funcionamiento efectivos del nuevo Eurodac a más tardar el 12 de junio de 2026. eu-LISA apoya continuamente a los Estados miembros en esta difícil tarea (se ofrecen más detalles en la sección 3.1).

Para garantizar sinergias entre el trabajo de la Comisión y de las agencias de la Unión, las primeras deben desarrollar la orientación jurídica horizontal, mientras que las segundas deben centrarse principalmente en el desarrollo de orientaciones y apoyo operativos específicos. La Comisión y las agencias seguirán colaborando para lograr un alto nivel de eficiencia y reducir la carga que pesa sobre los Estados miembros, en consonancia con el objetivo general de simplificación de la Comisión.

[10] *European Commission and NGOs discuss the implementation of the Migration Pact* [«La Comisión Europea y las ONG debaten la ejecución del Pacto sobre Migración», disponible en inglés]: https://home affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en.

2.3. Ayuda financiera

La Unión pone a disposición de los Estados miembros 3 000 millones EUR adicionales para facilitar la ejecución del Pacto y acoger a personas desplazadas procedentes de Ucrania. Esto representa un aumento adicional de 1 000 millones EUR en comparación con los importes anunciados en el Plan de ejecución común. Además, los Estados miembros cualificados también pueden hacer uso de los más de 1 600 millones EUR disponibles en el marco de la revisión intermedia de los Fondos de Interior[11].

Los Estados miembros deben utilizar estos fondos adicionales de manera estratégica para avanzar en sus esfuerzos de ejecución en la medida de lo posible, dando prioridad a abordar los retos más importantes señalados en su plan nacional de ejecución y en diálogo con la Comisión. La Comisión ha apoyado a los Estados miembros en la determinación de sus prioridades y la programación de esta financiación adicional debe coincidir con los planes nacionales de ejecución de los Estados miembros. Aunque los importes adicionales son significativos, la magnitud de las reformas del Pacto exigirá a los Estados miembros que determinen otras fuentes de financiación pertinentes a escala nacional y de la Unión (por ejemplo, la política de cohesión) para satisfacer todas sus necesidades. Es fundamental garantizar que las modificaciones necesarias de los programas de los Estados miembros finalicen a más tardar a finales de año y que los procedimientos de contratación pública se inicien y finalicen a tiempo. La mayoría de los Estados miembros están en vías de alcanzar este objetivo, aunque algunos Estados miembros necesitan hacer un esfuerzo adicional[12], y están determinando otras fuentes de financiación pertinentes a escala nacional, así como otros fondos a escala de la Unión, como los de la política de cohesión, al tiempo que buscan más sinergias y complementariedades.

3. PLANES NACIONALES DE EJECUCIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS BLOQUES

3.1. Visión general de los planes nacionales de ejecución y coordinación

El Plan de ejecución común estableció el objetivo compartido de disponer de sistemas bien preparados antes del final del período transitorio. Para garantizar que los sistemas estén bien preparados, los Estados miembros deben aplicar las nuevas normas del Pacto y abordar los retos existentes en relación con sus legislaciones, prácticas y capacidad operativa nacionales.

Todos los Estados miembros tenían la obligación de establecer planes nacionales de ejecución con medidas y plazos claros, en particular en materia de contratación pública, formación y necesidades de contratación. Hasta la fecha, veintiséis Estados miembros han colaborado periódicamente con la Comisión en la ejecución del Pacto y veinticinco Estados miembros han presentado sus planes nacionales de ejecución[13]. Los cuatro países asociados a Schengen también presentaron sus planes nacionales de ejecución, que abarcan elementos del Pacto en los que participan.

Todos los planes nacionales de ejecución se basan en el modelo facilitado por la Comisión y, por tanto, reflejan la estructura de bloques del Plan de ejecución común. Alrededor de un tercio de los planes también se publicaron como documentos públicos[14].

---

11 Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (FGIF).

12 A fecha de 6 de junio, existen retrasos, por diferentes motivos, en: Bélgica, Grecia, España, Letonia, Malta y Polonia.

13 Hungría comunicó a la Comisión que no tenía intención de preparar un plan nacional de ejecución. Polonia presentó su posición sobre la ejecución del Pacto. Irlanda también presentó un plan nacional de ejecución porque notificó su participación en el Pacto sobre Migración y Asilo de la UE.

14 Austria; Bulgaria; Chequia; Alemania; Lituania; Luxemburgo; Países Bajos; Eslovaquia; Eslovenia; Suecia (a petición).

La Comisión apoyó a los Estados miembros en la evaluación de sus sistemas actuales para ayudar a establecer bases de referencia para la planificación y formuló algunas recomendaciones, que se reflejan en la gran mayoría de los planes nacionales de ejecución. En términos generales, el nivel de detalle de estos planes varía de un Estado miembro a otro y, dentro del plan de un Estado miembro determinado, por ámbito político o bloque. Dependiendo del caso, esto puede reflejar el hecho de que, o bien las evaluaciones y revisiones seguían en curso en el momento de la presentación, o bien era necesario trabajar menos en algunos ámbitos o bloques. La mayoría de los Estados miembros aún tienen que definir hitos y objetivos concretos para el seguimiento de la ejecución, lo que resulta útil para detectar y corregir retrasos críticos.

La ejecución del Pacto no es un hecho puntual, sino un proceso dinámico. Desde la presentación inicial de los planes nacionales de ejecución, algunos Estados miembros han actualizado y revisado elementos de sus planes[15], lo que refleja el considerable trabajo en curso. Los elementos legislativos se abordan en todos los planes nacionales de ejecución, aunque con distintos grados de detalle. Se han iniciado los trabajos sobre los cambios legislativos necesarios en todos los Estados miembros. Al menos tres Estados miembros ya han finalizado la elaboración de la legislación nacional pertinente y se están preparando para su adopción[16]. Un buen número de otros Estados miembros esperan finalizar el proceso este año. Sin embargo, es necesario acelerar este proceso en otros.

Los Estados miembros han establecido mecanismos de planificación y coordinación a nivel operativo y deben utilizarlos ahora para aplicar el Pacto de manera eficaz. La preparación de los planes nacionales de ejecución ha ayudado a identificar problemas de coordinación nacional. Si bien muchos Estados miembros están reforzando la elaboración integrada de políticas a través de acuerdos interministeriales, otros necesitan una mayor coordinación entre ámbitos políticos y niveles de gobierno. Aunque dirigirán los ministerios de migración o interior, es esencial la participación de otros ministerios, del poder judicial y de las autoridades locales. La Comisión acoge con satisfacción y sigue pidiendo una buena coordinación con todas las partes interesadas y la participación de los entes locales y regionales, así como de la sociedad civil, para lograr un alto nivel de eficiencia a la hora de aplicar el Pacto. A tal fin, sobre la base del sistema racionalizado establecido por el Pacto (por ejemplo, procedimientos de traslado, vínculos más estrechos entre el asilo y el retorno, mejor uso de las bases de datos), la Comisión seguirá explorando formas de seguir racionalizando el trabajo correspondiente y reducir la carga administrativa general en consonancia con los objetivos de simplificación de la Comisión. La próxima Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración a largo plazo brindará la oportunidad de seguir abordando la elaboración de políticas integradas y racionalizadas.

La Comisión mantiene un estrecho diálogo con todos los Estados miembros y apoya sus aspectos operativos y de planificación. La Comisión también está en estrecho contacto con los Estados miembros que no presentaron un plan nacional de ejecución e insta a todos los Estados miembros a que completen este proceso lo antes posible.

3.2. Bloque 1: Eurodac

El rápido desarrollo y entrada en funcionamiento del sistema Eurodac reformado es una condición previa fundamental para aplicar adecuadamente todos los elementos del Pacto. La reforma de Eurodac es una responsabilidad compartida entre la Comisión, eu-LISA y los Estados miembros y hasta la fecha se han realizado avances significativos. La preparación de los instrumentos no legislativos necesarios para su aplicación va por buen camino, al igual

[15] Por ejemplo, Bélgica, Grecia y España.

[16] Chequia, Estonia y Países Bajos.

que el desarrollo por parte de eu-LISA del nuevo Eurodac, basándose en parte en los componentes del marco de interoperabilidad que utilizará Eurodac.

Dado el difícil calendario de aplicación de Eurodac, la Comisión, eu-LISA y los Estados miembros han determinado una serie de medidas para mitigar los retrasos. Estas medidas las puso en marcha principalmente eu-LISA para apoyar a los Estados miembros. Una de ellas consiste en que las funcionalidades de Eurodac deben entregarse en dos fases (junio y diciembre de 2026), dando prioridad a las funcionalidades determinadas como esenciales para junio de 2026. Otra medida es que eu-LISA desarrolló una solución centralizada, una interfaz de usuario web. La solución centralizada deben utilizarla los Estados miembros que, por diversas razones, como la falta de recursos, no estén preparados para lograr una plena integración de sistema a sistema a más tardar en junio de 2026.

Además, eu-LISA optó por adoptar un enfoque flexible para la aplicación del sistema Eurodac, permitiendo a la Agencia compartir los diversos documentos técnicos necesarios por etapas. Esto significa que la documentación clave podría compartirse en una fase temprana con los Estados miembros, facilitando la recopilación y el uso de los conocimientos especializados compartidos existentes en todos los Estados miembros. De este modo, en octubre de 2024 se entregó el primer documento de control de interfaces (DCI), seguido de la entrega completa del DCI en diciembre de 2024, tal como exige el Reglamento. También se adoptó el mismo enfoque flexible para las pruebas. Las pruebas de conectividad básica voluntaria entre los Estados miembros y eu-LISA ya han comenzado y varios Estados miembros ya las han completado con éxito.

A escala nacional, al construir su sistema, los Estados miembros pueden elegir entre utilizar la solución centralizada proporcionada por eu-LISA, construir un sistema nacional que integre plenamente Eurodac o una combinación de ambos (es decir, en primer lugar, la solución centralizada y, a continuación, una integración de sistema a sistema). Gracias al enfoque flexible antes mencionado adoptado por eu-LISA, los Estados miembros pudieron iniciar el desarrollo del sistema a escala nacional relativamente pronto. Las reuniones periódicas organizadas por eu-LISA (Foro de gestión de proyectos, Grupo consultivo) permiten a los Estados miembros informar periódicamente sobre la situación de la ejecución a escala nacional y señalar cualquier reto que pueda tener repercusiones para todo el proyecto a escala de la Unión. Hasta ahora, estos intercambios han indicado que, a pesar de los avances satisfactorios, algunos Estados miembros se enfrentan a retos. Entre ellos figuran decidir qué autoridad nacional es responsable de la aplicación del sistema o qué autoridad alberga el punto de acceso nacional, las dificultades en los procedimientos de contratación pública, la escasez de recursos (humanos o financieros) o las solicitudes constantes de documentación técnica[17].

Por su parte, la Comisión participa en todas las reuniones organizadas por eu-LISA en las que los Estados miembros informan sobre la situación de la aplicación y se supervisan y debaten los últimos avances y posibles retos. En marzo de 2025, la Comisión envió una carta a todos los Estados miembros en la que subrayaba los avances logrados hasta entonces y reiteraba la importancia de la aplicación oportuna de Eurodac, tanto a escala central como de los Estados miembros. La Comisión también organizó reuniones bilaterales con los Estados miembros que se enfrentaban a retos particulares. La preparación de los actos necesarios para el funcionamiento del sistema (sobre el contenido de las estadísticas transversales y sobre la interoperabilidad) está en curso.

[17] Durante la reunión del Grupo consultivo de los días 15 y 16 de mayo, los siguientes Estados miembros informaron de que estaban en situación de riesgo o fueron considerados como tales debido a la falta de información: Dinamarca, Alemania, Chipre y Grecia y Finlandia.

Principales desafíos y próximas etapas

eu-LISA debe seguir colaborando estrechamente con los Estados miembros y la Comisión. En la actualidad, los elementos esenciales del DCI deben considerarse lo suficientemente estables como para permitir a los Estados miembros iniciar procedimientos de contratación pública cuando sea necesario. En esta fase no deben incluirse otros cambios importantes; cualquier otro cambio en el documento solo debe incluir ajustes menores derivados de los DCI relacionados con la interoperabilidad, erratas o ajustes tras las pruebas. Sin embargo, estabilizar ahora el DCI no impedirá que, con el tiempo, se introduzcan nuevas mejoras en el sistema. Los Estados miembros que preferirían una integración completa de sistema a sistema no deben excluir por completo la posibilidad de basarse en la solución central desarrollada por eu-LISA como respaldo si se producen retrasos en el proceso de integración.

En los próximos meses, la presentación de informes mensuales periódicos será importante para evaluar el estado general de aplicación y permitir a la Comisión y a eu-LISA prestar apoyo adicional cuando sea necesario. Los Estados miembros deben hacer pleno uso del Foro de gestión de proyectos de Eurodac y notificar de forma proactiva a la Comisión en caso de dificultades importantes.

Desde un punto de vista práctico, los procesos de contratación pública deben completarse lo antes posible, deben establecerse planes de formación y procesos de contratación y deben realizarse las pruebas operativas obligatorias necesarias. Es importante que se respete el calendario de aplicación acordado y que se preste toda la atención al desarrollo nacional, las pruebas y la preparación operativa.

3.3. Bloque 2: Un nuevo sistema para gestionar la migración en las fronteras exteriores de la Unión

Están en curso los preparativos para poner en marcha los nuevos procedimientos fronterizos obligatorios. En agosto de 2024, la Comisión adoptó el acto de ejecución por el que se establece la capacidad adecuada para cada Estado miembro y el número máximo de solicitudes de protección internacional más allá del cual los Estados miembros no estarán obligados a aplicar el procedimiento fronterizo («límite anual»)[18].

La Comisión está trabajando en un documento de orientación sobre el triaje con el fin de proporcionar un documento vivo que aborde el triaje en las fronteras exteriores y dentro del territorio, en particular consideraciones importantes también para los Estados miembros afectados por movimientos secundarios.

Para contribuir a garantizar la coherencia de las políticas, el triaje también se incluyó en las orientaciones estratégicas del ciclo de política estratégica plurianual para la gestión europea integrada de las fronteras[19]. Frontex está en vías de desarrollar, en cooperación con la AAUE y la Comisión, su «conjunto de herramientas para el triaje», que incluye herramientas prácticas para la realización de los controles y las verificaciones relacionados con el triaje. Está previsto que las pruebas operativas de estas herramientas comiencen en septiembre de 2025.

La Comisión y la AAUE publicaron una serie de herramientas directamente pertinentes para el establecimiento del nuevo procedimiento fronterizo obligatorio. Entre ellas se incluyen

[18] Decisión de Ejecución (UE) 2024/2150 de la Comisión, de 5 de agosto de 2024, por la que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la capacidad adecuada de los Estados miembros y al número máximo de solicitudes por año que debe examinar un Estado miembro en el procedimiento fronterizo, DO L, 2024/2150, 9.8.2024 http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj.

[19] En noviembre de 2024, Frontex actualizó el anexo de la estrategia técnica y operativa para la gestión europea integrada de las fronteras con el fin de incluir el triaje.

modelos hipotéticos adecuados de capacidad, en especial la posibilidad de contar con «centros polivalentes» que combinen el triaje y los procedimientos fronterizos de asilo y retorno. Estos modelos incluyen requisitos indicativos de personal y acogida para el triaje y los procedimientos fronterizos, a fin de apoyar la planificación nacional y el establecimiento de objetivos de ejecución. La AAUE ha publicado un plan rector para centros polivalentes, que prevé varias fases del proceso en un único lugar (por ejemplo, triaje, registro, procedimientos fronterizos) para ayudar a los Estados miembros en el diseño de estos centros. La AAUE, en cooperación con Frontex, también publicó las nuevas Directrices sobre alternativas al internamiento[10] que podrían utilizarse en el contexto del procedimiento fronterizo. La Comisión también está elaborando un documento de orientación sobre el procedimiento fronterizo de asilo y retorno.

A escala nacional, algunos Estados miembros ya disponen de las instalaciones de acogida y los recursos humanos necesarios para mantener la capacidad adecuada con la que cuentan. Otros tienen planes concretos sobre cómo hacerlo, en particular mediante la asignación de fondos para la infraestructura y el personal necesarios[20], y planes para la construcción, renovación o reorientación de centros polivalentes. El ejercicio de simulación del triaje llevado a cabo por Rumanía en 2024 resultó de utilidad para probar las operaciones de triaje y compartir experiencias con otros Estados miembros.

Principales desafíos y próximas etapas

Los Estados miembros tienen hasta abril de 2026 para notificar los lugares designados para el procedimiento fronterizo. Hasta la fecha, ningún Estado miembro lo ha hecho. Los Estados miembros corren el riesgo de sufrir retrasos en el establecimiento de su capacidad para el triaje y el procedimiento fronterizo obligatorio si las ubicaciones finales no se designan pronto, y de que la planificación financiera y los procesos de contratación conexos no se inicien ni concluyan[21]. La programación en curso de financiación adicional de la Unión puede ayudar a los Estados miembros a cumplir esta importante tarea. La Comisión estará en contacto con los Estados miembros para avanzar en estos aspectos, en particular porque actualmente no es posible que la Comisión evalúe plenamente los avances realizados por los Estados miembros y los posibles riesgos a los que puedan enfrentarse.

La aplicación del procedimiento fronterizo obligatorio deberá ir acompañada de un mecanismo independiente de supervisión de los derechos fundamentales (véase la sección 3.10) y basarse en una cooperación eficaz con el poder judicial para cumplir los plazos y tener en cuenta los cambios de procedimiento introducidos por el Pacto. Los Estados miembros han determinado que la cooperación con el poder judicial es un elemento importante del proceso de aplicación. Esto requiere tener en cuenta las necesidades adicionales del poder judicial, garantizar su independencia y cumplir los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión para los órganos jurisdiccionales.

Los Estados miembros deben garantizar la participación oportuna de las distintas partes interesadas y la asignación de fondos suficientes para todos los elementos de la capacidad adecuada. Por lo que se refiere a la introducción progresiva del triaje, existen algunos retos relacionados con la designación de instalaciones y recursos humanos, materiales y técnicos suficientes para hacer frente a los picos de flujos migratorios, así como para proporcionar mecanismos e instrumentos jurídicos eficaces para evitar las fugas. También deben realizarse esfuerzos para contar con suficiente personal formado y profesionales médicos para llevar a

[20] Estados miembros que ya han alcanzado sus requisitos de capacidad adecuada o están avanzando hacia su consecución oportuna: Bélgica, Chequia, Francia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Rumanía y Finlandia.

[21] Los países en los que existe preocupación por alcanzar una capacidad adecuada a tiempo dada la duración de los procedimientos de contratación incluyen los siguientes: Italia y Alemania. Mayor preocupación: Estonia y Grecia.

cabo el triaje, así como la infraestructura técnica para consultar rápidamente las bases de datos nacionales y de la Unión pertinentes, tanto en las fronteras designadas como dentro del territorio.

3.4. Bloque 3: Replanteamiento de la acogida

Casi todos los Estados miembros están llevando a cabo reformas administrativas y organizativas en respuesta a los cambios introducidos por el Pacto.

Este proceso implica cambios en sus sistemas de gestión de casos e infraestructura informática[22], utilizando también el apoyo del instrumento de apoyo técnico, así como inversiones en infraestructuras, ya sea en términos de renovación o creación de nuevas estructuras. Casi la mitad de todos los Estados miembros tienen previsto crear nuevos centros de acogida de distintos tipos y para distintos grupos de residentes[23]. Además, los Estados miembros están revisando los flujos de trabajo operativos y estableciendo nuevos acuerdos de cooperación entre organismos con proveedores de servicios y socios, por ejemplo en relación con los procedimientos de contratación pública, la asistencia sanitaria, la asistencia que debe prestarse a los menores no acompañados o el mercado laboral.

Los Estados miembros también están estudiando formas de reforzar la autonomía y el apoyo a los solicitantes que renuncian voluntariamente a soluciones de alojamiento patrocinadas por el Estado[24]. Algunos Estados miembros se centran en medidas de integración temprana, en particular clases de idiomas en consonancia con los nuevos requisitos de la Directiva sobre las condiciones de acogida[25]. Otros Estados miembros han determinado medidas para reforzar el apoyo médico y psicosocial[26].

Además, los Estados miembros están transponiendo a su legislación nacional la Directiva sobre las condiciones de acogida y sus nuevas herramientas para gestionar la acogida. La Comisión y la AAUE apoyan los esfuerzos de transposición de los Estados miembros en el marco del Grupo de Expertos de la Comisión sobre la Directiva sobre las condiciones de acogida y la red de puntos nacionales de contacto sobre la acogida de la AAUE. Además, la Comisión elaboró un documento explicativo que se compartió con los Estados miembros en diciembre de 2024[27]. Paralelamente, los Estados miembros están desarrollando métodos para supervisar la presencia de solicitantes y para poner a disposición y aplicar alternativas al internamiento[28].

Principales desafíos y próximas etapas

La transposición oportuna de la Directiva sobre las condiciones de acogida sigue requiriendo atención en todos los Estados miembros. Garantizar una capacidad suficiente y unas condiciones adecuadas es un elemento clave para que un Estado miembro esté bien preparado.

En varios Estados miembros[29] persisten retos relacionados con una capacidad adecuada en los sistemas nacionales de acogida. En algunos casos, esto ya ha sido determinado por los

22 Bélgica, Estonia, Irlanda, Francia, Croacia, Luxemburgo, Austria, Portugal y Finlandia.

23 Centros polivalentes: Chequia y Croacia. Alojamiento para menores no acompañados: Chipre e Italia. Alojamiento para personas vulnerables: Eslovaquia; Centros de Dublín: Bélgica. Centros (polivalentes) en las fronteras: Irlanda, Portugal y Eslovaquia. Otros Estados miembros se centran en el aumento de la capacidad general: Luxemburgo y Rumanía. Centros de internamiento: Italia.

24 Por ejemplo, Bélgica y Estonia.

25 Entre ellos se incluyen Chequia, Francia, Italia y Chipre.

26 Por ejemplo, Bélgica, Chequia, Letonia, Lituania y Eslovenia.

27 La AAUE también publicará su guía práctica sobre la creación y gestión de un centro de llegada o acogida en los próximos meses.

28 Algunos ejemplos son Chequia, Luxemburgo y Portugal.

29 Entre ellos se incluyen Bélgica, Francia, Grecia y los Países Bajos.

tribunales competentes. Es esencial que los Estados miembros aborden las necesidades reales de acogida actuales, tal como exige el acervo actual, y mantengan una capacidad suficiente en su sistema de acogida que garantice un nivel de vida adecuado, al tiempo que sus planes de contingencia están bien desarrollados y actualizados (se ofrece más información sobre contingencias en la sección 3.9).

Dado que la Directiva refundida sobre las condiciones de acogida armoniza aún más las normas que deben facilitarse a los solicitantes, los Estados miembros deben abstenerse de disminuir estas normas o apartarse de ellas o de disminuir la capacidad global de sus sistemas de acogida. Además, los sistemas de los Estados miembros deben permitir una diferenciación clara entre «un nivel de vida adecuado» y unas condiciones materiales de acogida reducidas en determinados casos[30] vinculadas a abusos por parte de los solicitantes, tal como se establece en la Directiva sobre las condiciones de acogida. En caso de reducción de las condiciones materiales de acogida, los Estados miembros deben seguir cubriendo, como mínimo, las necesidades básicas, que deben definirse en los sistemas nacionales también en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algunos Estados miembros también deben revisar su capacidad de internamiento y mejorar significativamente las condiciones generales de sus centros de internamiento.

Además, la convergencia hacia unas normas adecuadas de acogida de los solicitantes de protección internacional es esencial para que el Pacto funcione correctamente, en particular para prevenir los movimientos secundarios, para los traslados con arreglo a las normas de responsabilidad y para determinar que un Estado miembro está bien preparado.

Las lagunas pendientes relacionadas con la recogida de los datos de acogida necesarios deberán abordarse rápidamente. Además, especialmente en relación con las medidas de integración temprana, los Estados miembros deben centrarse en el establecimiento y la revisión oportunos de asociaciones multilaterales adecuadas.

3.5. Bloque 4: Procedimientos de asilo justos, eficientes y convergentes

Los Estados miembros se están centrando en revisar su legislación nacional para adaptarla al nuevo marco jurídico. Algunos Estados miembros se enfrentan a un importante retraso en los casos de asilo, debido a problemas estructurales o a la escasez de personal e infraestructuras, lo que da lugar a largos plazos de tramitación. La mayoría de los Estados miembros afectados han tomado medidas para abordar los retrasos existentes y reducir la duración de los procedimientos, así como para evitar la necesidad de aplicar dos sistemas paralelos durante demasiado tiempo después de junio de 2026, uno regido por el acervo actual y la Directiva sobre procedimientos de asilo, y otro basado en el Reglamento de Procedimiento de Asilo en relación con las solicitudes presentadas a partir del 12 de junio de 2026. Varios Estados miembros han puesto en marcha planes para mejorar su capacidad mediante el aumento del personal permanente[31] o la creación de equipos específicos para hacer frente a los retrasos[32]. Algunos Estados miembros han solicitado apoyo adicional específico para ello a través del instrumento de apoyo técnico o de la AAUE[33]. Los debates mantenidos en los comités de expertos sirven para aclarar las disposiciones jurídicas de la nueva legislación y contribuir a la transición entre ambos sistemas.

[30] Por ejemplo, si el solicitante se traslada sin autorización a otro Estado miembro o incumple las obligaciones de información o induce a error a las autoridades.

[31] Como en Bulgaria.

[32] Como en Portugal.

[33] Bélgica y Alemania.

La digitalización, especialmente el uso de sistemas integrados de gestión de casos y las notificaciones automatizadas para la transmisión eficiente y segura de la información, es un elemento importante para aquellos Estados miembros que están revisando y racionalizando sus flujos de trabajo y sus procedimientos operativos normalizados, especialmente cuando participan diferentes autoridades. Bulgaria, por ejemplo, está haciendo uso del instrumento de apoyo técnico para avanzar en la digitalización de los procedimientos de asilo.

Principales desafíos y próximas etapas

Deben abordarse los retos existentes en relación con el acceso al procedimiento de asilo, en especial los retrasos en el registro y las citas para la presentación de solicitudes. Al desarrollar su capacidad, los Estados miembros deben garantizar que las contrataciones necesarias se lleven a cabo a tiempo y que se imparta la formación adecuada.

Como parte de su ejercicio de programación, los Estados miembros deben colaborar activamente con el poder judicial para verificar y, en caso necesario, ampliar la capacidad de tramitación de los recursos. Esto es necesario para reducir el tiempo de tramitación de las solicitudes de protección internacional y garantizar la eficiencia global del sistema, reduciendo los retrasos existentes y evitando la aparición de nuevos retrasos. Al igual que ocurre con la situación de las autoridades administrativas, es de vital importancia garantizar, cuando sea necesario, una formación oportuna y adecuada de los jueces.

Los Estados miembros deben velar por que las denuncias de devolución en frontera se investiguen rápidamente para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, en especial el derecho de acceso a los procedimientos de asilo y el principio de no devolución. Como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra las amenazas híbridas derivadas de la instrumentalización de la migración[34], cualquier medida adoptada para hacer frente a la instrumentalización de la migración que afecte a las fronteras con Bielorrusia y Rusia y restrinja los derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho de asilo) debe ser temporal, proporcionada y limitada a lo estrictamente necesario, así como garantizar que se respete la esencia de tales derechos.

3.6. Bloque 5: Procedimientos de retorno más eficientes y justos

La Comisión ha colaborado estrechamente con los Estados miembros, en el contexto del desarrollo de los planes nacionales de ejecución, para integrar mejor a las autoridades de asilo y retorno. Hasta la fecha, diecinueve Estados miembros ya emiten decisiones de asilo negativas y decisiones de retorno al mismo tiempo, lo que será un requisito en virtud del Pacto, con el fin de seguir simplificando y racionalizando los procesos administrativos. En el marco de la Red de Alto Nivel para el Retorno, se organizaron talleres específicos para compartir experiencias y determinar buenas prácticas[35]. También se organizaron talleres similares sobre las solicitudes de asilo de última hora y sobre las formas de acelerar el proceso de retorno, mejorando la coordinación y reduciendo el tiempo entre la denegación de las solicitudes de asilo y los procedimientos de retorno.

Mientras tanto, varios Estados miembros están mejorando sus sistemas nacionales de gestión de casos de retorno para permitir un seguimiento más eficiente del retorno, establecer una integración automatizada con los sistemas informáticos más amplios de gestión de la migración y garantizar un uso más completo y eficaz del Sistema de Información de Schengen.

---

[34] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la lucha contra las amenazas híbridas derivadas de la instrumentalización de la migración y sobre el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores de la UE, COM(2024) 570 final, EUR-Lex — 52024DC0570 — ES — EUR-Lex.

[35] Países Bajos y Noruega.

Tal como se expone en el informe sobre el estado de Schengen de 2025[36], la evaluación temática de Schengen sobre la eficacia del sistema de retorno, realizada en 2024, puso de relieve tanto la evolución sobre el terreno como los obstáculos internos persistentes que dificultan los retornos. Algunos Estados miembros han establecido o reforzado una planificación integrada para todas las autoridades que participan en el proceso de retorno, lo que ha permitido una coordinación periódica y una asignación de recursos más eficaz. Sin embargo, sigue siendo necesario mejorar el análisis de riesgos y la planificación anticipada del retorno, lo que contribuiría a reforzar la preparación y la asignación de recursos, en especial para definir el apoyo necesario de Frontex. Dos Estados miembros[37] han reevaluado las capacidades de retorno existentes, en concreto su capacidad para hacer frente al riesgo de fuga, y están aumentando estas capacidades. En algunos Estados miembros[38], se han reforzado los programas de retorno voluntario, lo que puede mejorar significativamente la eficacia global del retorno.

Frontex apoya activamente a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar las novedades clave del Pacto sobre el retorno. Esto incluye el trabajo técnico en curso para determinar las necesidades de los Estados miembros para poder planificar el apoyo de la Agencia. El programa de reintegración de la UE dirigido por Frontex desempeña un papel cada vez más importante en la promoción de más retornos voluntarios desde la Unión y está siendo utilizado ahora activamente por casi todos los Estados miembros.

La propuesta de la Comisión, de 11 de marzo de 2025, de Reglamento por el que se establece un sistema común para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular en la Unión constituye un elemento clave para complementar las demás propuestas del Pacto, con vistas a establecer retornos más rápidos, sencillos y eficaces, respetando plenamente los derechos fundamentales.

Sobre la base de los intercambios pertinentes con los Estados miembros, a finales de 2024 la Comisión publicó un documento de trabajo de sus servicios en el que enumeraba las formas de priorizar y racionalizar el retorno de los nacionales de terceros países considerados una amenaza para la seguridad pública[39].

En el contexto de la evaluación anual de la cooperación de terceros países en materia de readmisión con arreglo al artículo 25 *bis* del Código de visados, la Comisión está prestando especial atención a la importancia de la cooperación en materia de readmisión de terceros países cuyos nacionales puedan estar sujetos al procedimiento fronterizo.

Principales desafíos y próximas etapas

La Comisión considera prioritario avanzar en las negociaciones sobre la propuesta de Reglamento sobre retornos citada anteriormente y pide al Parlamento Europeo y al Consejo que concluyan las negociaciones lo antes posible y, en cualquier caso, antes de que el Pacto empiece a aplicarse en junio de 2026.

---

36 *Commission reports on the State of Schengen, celebrating 40 years* [«Informes de la Comisión sobre el estado de Schengen, celebrando cuarenta años», disponible en inglés]: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_en?prefLang=es.

37 Bélgica y Francia.

38 Bulgaria, Países Bajos, Austria y Noruega.

39 *Commission Staff Working Document on the return of illegally staying third-country nationals posing a security threat* [«Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular que suponen una amenaza para la seguridad», disponible en inglés], 17.12.2024: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en?prefLang=es.

Los Estados miembros tendrán que abordar las ineficiencias internas existentes, como la coordinación limitada entre autoridades y los procedimientos excesivamente complejos, para garantizar la aplicación más eficaz de las nuevas obligaciones en virtud del Pacto, en particular las relacionadas con el procedimiento fronterizo de retorno. La eficacia global del sistema de retorno depende de unos recursos adecuados, de procesos fluidos para el seguimiento continuo del retorno de los nacionales de terceros países y de que el retorno se trate como un proceso planificado y previsible[40].

El Coordinador de Retornos de la UE sigue apoyando a los Estados miembros para hacer frente a estos retos. El coordinador de retornos está elaborando un manual sobre flujos de trabajo eficientes para orientar a los agentes implicados en el procedimiento fronterizo de retorno en los Estados miembros y sigue fomentando el uso de la descripción sobre retorno en el Sistema de Información de Schengen.

Una acción de retorno específica en materia de preparación y planes de contingencia para los retornos, puesta en marcha por el Coordinador de Retornos de la UE en marzo de 2025, tiene por objeto promover las buenas prácticas que algunos Estados miembros ya han implantado y ayudar a determinar los elementos clave y compartidos de la planificación de contingencia para el retorno, a fin de fomentar un enfoque común coherente en toda la Unión. Frontex desempeñará un papel importante en la ejecución de esta acción de retorno específica.

Frontex compartirá con los Estados miembros una encuesta exhaustiva sobre las necesidades de un posible apoyo de Frontex en materia de retorno en 2026. La Agencia está dando seguimiento a la reunión introductoria celebrada en noviembre de 2024 con reuniones bilaterales específicas con todos los Estados miembros interesados para planificar mejor y explorar cómo pueden abordarse las necesidades individuales de los Estados miembros.

3.7. Bloque 6: Responsabilidades que funcionen

El buen funcionamiento de las normas de Dublín existentes y de las nuevas normas, tal como se establece en el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, sobre el reparto equitativo de la responsabilidad es de vital importancia para el funcionamiento general del Pacto.

En los últimos años, la tasa de traslados del sistema de Dublín en toda la Unión ha sido muy baja, lo que ha obstaculizado significativamente la eficacia del sistema. El trabajo técnico de la Comisión y a escala nacional se centra en hacer que los traslados funcionen.

La Comisión está ultimando el acto de ejecución que derogará las actuales normas de ejecución con vistas a su adopción en julio de 2025[41]. En términos operativos, esto facilitará la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros y, por tanto, hará que los traslados sean más rápidos y fáciles. Además, incluirá formularios normalizados para las peticiones de toma a cargo y las notificaciones de readmisión, para los traslados, así como para el procedimiento de reubicación y el intercambio de información. Las nuevas normas de aplicación se han elaborado en estrecha cooperación con los Estados miembros. Una vez

[40] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Informe sobre el estado de Schengen 2025, COM(2025) 185 final EUR-Lex - 52025DC0185 - ES - EUR-Lex..

[41] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 118/2014 de la Comisión, de 30 de enero de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1560/2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 39 de 8.2.2014, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj).

adoptadas, eu-LISA llevará a cabo adaptaciones técnicas para la introducción de estos procedimientos en el sistema de cada Estado miembro.

Durante un diálogo con los Estados miembros sobre la evaluación de sus necesidades para la ejecución del Pacto, la Comisión prestó especial atención a la necesidad de mejorar el sistema de responsabilidad y el funcionamiento de las unidades nacionales del sistema de Dublín. Las recomendaciones de la Comisión a los Estados miembros se centraron en disponer de un sistema de responsabilidad que funcione correctamente y en garantizar la ejecución efectiva de los traslados entre Estados miembros. La mayoría de los Estados miembros han puesto en marcha planes para aumentar el personal, revisar los flujos de trabajo o mejorar la infraestructura existente para una gestión eficaz de los casos.

En abril de 2025, la AAUE publicó dos modelos de formularios de localización de familiares para facilitar la determinación de la responsabilidad: uno para solicitantes adultos y otro para menores no acompañados[42]. Ambos formularios van acompañados de una Guía práctica sobre localización de familiares, tanto en los Estados miembros de la Unión y los países asociados a Schengen como en terceros países[43].

Principales desafíos y próximas etapas

Todos los Estados miembros tendrán que garantizar que aplican las nuevas normas, en particular las peticiones de toma a cargo, las notificaciones de readmisión y los traslados. Un aumento del número total de traslados ejecutados contribuirá al funcionamiento eficaz del sistema, reduciendo los incentivos a los movimientos no autorizados y garantizando el mantenimiento del equilibrio entre responsabilidad y solidaridad del Pacto. Dado que se cumplen las condiciones para que los traslados funcionen desde y hacia todos los Estados miembros de la Unión, y teniendo en cuenta las normas aplicables, los traslados deben realizarse ya a todos los Estados miembros. Esto es esencial para la transición efectiva a las nuevas normas de responsabilidad y para el correcto funcionamiento del ciclo anual de solidaridad.

Asimismo, la aplicación de las nuevas normas de responsabilidad está estrechamente vinculada a la aplicación efectiva del nuevo Reglamento Eurodac. Además de la preparación técnica, los Estados miembros deben garantizar que sus autoridades nacionales tengan acceso a toda la información pertinente para la determinación del Estado miembro responsable y puedan acceder al sistema para actualizar los datos con información pertinente, como la indicación del Estado miembro responsable, de conformidad con el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y el Reglamento Eurodac.

Una vez adoptadas las nuevas normas de aplicación, eu-LISA adoptará medidas técnicas para facilitar y acelerar la comunicación de los Estados miembros a través de DubliNet.

3.8. Bloque 7: Una solidaridad que funcione

Prosiguen los trabajos preparatorios para iniciar la puesta en práctica del primer ciclo anual de solidaridad en octubre de 2025 y la creación del mecanismo permanente de solidaridad y del Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad a más tardar en junio de 2026. El mecanismo de solidaridad del Pacto permite a los Estados miembros elegir entre reubicaciones, contribuciones financieras y apoyo en especie en lo que respecta a sus contribuciones.

---

42 Artículo 22, apartado 1, del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

43 *Practical Guide on Family Tracing Part 1* [«Guía práctica sobre localización de familiares, parte 1», disponible en inglés]: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices; *Practical Guide on Family Tracing Part II* [«Guía práctica sobre localización de familiares, parte II», disponible en inglés]: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR.

Hasta la fecha, el trabajo se ha centrado en el «Pacto» de la plataforma de solidaridad, que reúne a los Estados miembros, la Comisión y la AAUE. En abril de 2025 se celebró una reunión del «Pacto» de la plataforma de solidaridad para debatir aspectos clave de la puesta en práctica del mecanismo de solidaridad y avanzar en los preparativos para la creación del Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad. La Comisión presentó a los Estados miembros un proyecto de mandato y de reglamento interno para el Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad y anunció el nombramiento del coordinador de la UE para la solidaridad[44]. Una reunión del Grupo de Expertos de la Comisión sobre el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración se dedicó a debatir el mecanismo de solidaridad y las diversas modalidades para la provisión de las diferentes medidas de solidaridad disponibles[45]. Se ha desarrollado un mecanismo para las contribuciones financieras, que se establecerá en el correspondiente acto de ejecución del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

La aplicación del mecanismo de solidaridad requiere un intercambio oportuno de datos de calidad por parte de los Estados miembros. Por lo tanto, la Comisión está colaborando estrechamente con las agencias de la Unión y los Estados miembros en el marco de la red del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias para determinar y abordar las necesidades y retos a la hora de recopilar o transmitir datos a efectos del ciclo anual de solidaridad. Entre abril y noviembre de 2024, la Comisión llevó a cabo una ronda de pruebas para recopilar datos y garantizar la consolidación y el intercambio de análisis para el informe anual europeo sobre asilo y migración. Sobre esta base, se ha diseñado un proceso eficiente de intercambio de información. La Comisión también ha celebrado acuerdos de trabajo pertinentes con la AAUE y Frontex y está preparando otro con Europol. Una base empírica común y el intercambio de datos son esenciales para el éxito de la ejecución del Pacto.

Principales desafíos y próximas etapas

Los trabajos preparatorios del primer informe anual sobre asilo y migración se encuentran en curso. Los Estados miembros y las agencias de la Unión presentaron la información solicitada a la Comisión a más tardar el 1 de junio. La estrecha cooperación con las agencias de la Unión dio lugar a procesos considerablemente simplificados y racionalizados de recogida de datos e información. La Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, los Estados miembros y las agencias de la Unión intercambiarán información sobre el primer proyecto de informe en una reunión específica de la red del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias en julio, con vistas a su adopción a más tardar el 15 de octubre. Sigue siendo fundamental que los Estados miembros sigan comunicando los datos y la información requeridos de manera oportuna, precisa y completa, abarcando también el retorno y la acogida.

El análisis que figura en el informe anual sustentará la decisión de ejecución de la Comisión por la que se determinan los Estados miembros sometidos a presión migratoria, en riesgo de presión migratoria o que se enfrentan a una situación migratoria significativa. Este análisis también servirá para preparar la propuesta de la Comisión de un acto de ejecución del Consejo por el que se establezca el contingente anual de solidaridad necesario para hacer frente a la situación migratoria. Ambas propuestas deben presentarse a más tardar el 15 de octubre de 2025.

La designación por la Comisión de los Estados miembros sometidos a presión migratoria, que corren el riesgo de padecerla o que se enfrentan a una situación migratoria significativa

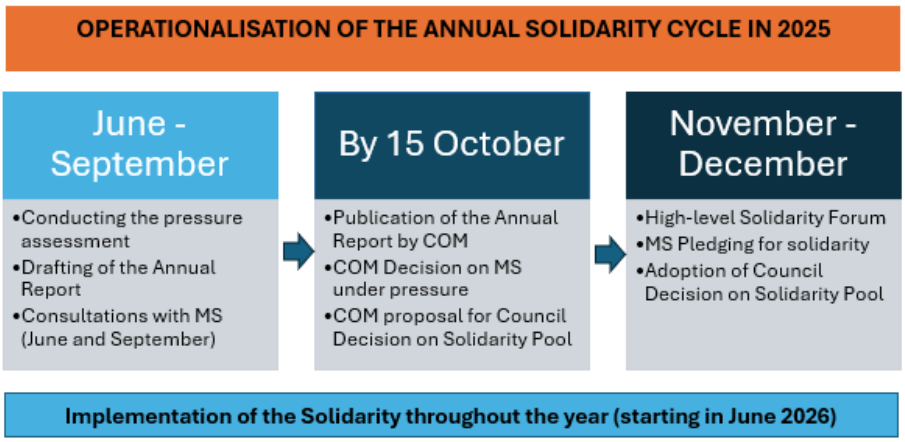
[44] Un coordinador de la UE para la solidaridad, establecido por el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, coordinará la aplicación del mecanismo de solidaridad, en particular a través del Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad.

[45] Artículo 46, apartado 2, del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración.

incluirá una evaluación sobre si los sistemas nacionales están bien preparados. Esta evaluación tendrá un impacto directo en la posibilidad de que estos Estados miembros puedan acceder al contingente de solidaridad o solicitar una deducción total o parcial de su compromiso de solidaridad.

La evaluación de la Comisión también tendrá en cuenta la posible existencia de deficiencias sistémicas con respecto a la aplicación de las normas de responsabilidad (de Dublín) en los Estados miembros que se benefician de medidas de solidaridad, en concreto deficiencias que podrían tener graves consecuencias negativas para el funcionamiento del sistema de Dublín. Cuando la Comisión detecte tal situación, los Estados miembros contribuyentes no estarán obligados a cumplir sus compromisos de solidaridad ni a aplicar compensaciones de responsabilidad.

La primera reunión del Foro de nivel técnico de la UE sobre solidaridad tendrá lugar a principios de 2026. La finalización del mandato y del reglamento interno está en curso. La AAUE está elaborando una guía práctica sobre la aplicación del mecanismo de solidaridad en relación con las reubicaciones y las compensaciones de responsabilidad.



3.9. Bloque 8: Preparación y planificación de contingencias

La planificación de contingencias es una parte fundamental del Pacto, ya que garantiza que los sistemas de asilo y acogida puedan seguir funcionando adecuadamente y adaptarse rápidamente a los cambios repentinos en la situación migratoria.

Para apoyar a los Estados miembros durante la preparación de sus planes de contingencia, tal como exige la Directiva sobre las condiciones de acogida, en noviembre de 2024 la AAUE elaboró el modelo que los Estados miembros deben utilizar. También publicó un manual de ejemplos y buenas prácticas y organizó una serie de seminarios web de formación. En marzo de 2025, la Red Europea de Migración (REM) organizó un taller de desarrollo de capacidades sobre simulación de escenarios y planificación de contingencias para los Estados miembros. En términos más generales, para intensificar los intercambios técnicos sobre diferentes aspectos de la planificación de contingencia en materia de migración, la Comisión reactivó un subgrupo específico sobre planes de contingencia en el marco de la red del Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias.

El plazo legal para presentar los planes nacionales de contingencia a la AAUE era el 12 de abril de 2025. Hasta la fecha, veintidós Estados miembros han adoptado y notificado sus planes de contingencia[46].

Principales desafíos y próximas etapas

Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deben notificar sus planes de contingencia a la AAUE con carácter de urgencia.

La mayoría de los planes notificados a la AAUE incluyen los elementos esenciales del modelo, aunque con diferentes niveles de exhaustividad. Se invita a los Estados miembros a garantizar que se esbozan medidas concretas para todos los elementos del modelo (por ejemplo, asilo, acogida y menores no acompañados), respaldadas por escenarios e indicadores bien definidos, así como medidas de preparación.

Todos los Estados miembros también deben mantener los planes adecuados para su finalidad, actualizarlos, revisarlos y someterlos a prueba cuando sea posible. También es importante garantizar la coherencia con otros planes de contingencia pertinentes para la migración (por ejemplo, en materia de fronteras o retorno). Además, deben adoptarse medidas prácticas de preparación (por ejemplo, la logística y la preparación de la contratación pública, el almacenamiento, la formación o la capacidad de atenuación de la acogida) para garantizar que las capacidades puedan movilizarse de manera flexible y eficiente. La Comisión facilitará información sobre el nivel de preparación en la Unión y en los Estados miembros en el informe anual de octubre, sobre la base de las aportaciones de las agencias de la Unión, en particular Frontex y la AAUE. A partir de 2026, la planificación de contingencias en materia de acogida y asilo se evaluará como parte del programa de seguimiento plurianual de la AAUE.

3.10. Bloque 9: Nuevas garantías para los solicitantes de protección internacional y las personas vulnerables y mayor vigilancia de los derechos fundamentales

El Pacto logra un equilibrio importante no solo entre solidaridad y responsabilidad, sino también entre las obligaciones y los derechos de las personas que buscan protección en la Unión. Introduce nuevos elementos relacionados con la supervisión independiente de los derechos fundamentales durante el triaje y los procedimientos fronterizos de asilo, el refuerzo de las garantías procesales y las medidas de protección, como el asesoramiento jurídico y el suministro de información gratuitos, e incluye disposiciones claras y reforzadas para las personas vulnerables o con necesidades de acogida especiales, en particular los menores, concretamente los menores no acompañados. Aunque persisten algunas lagunas, los planes nacionales de ejecución de los Estados miembros reflejan en líneas generales el equilibrio global entre derechos y obligaciones e incorporan estos nuevos elementos. Es importante que esto siga siendo así a lo largo de todo el proceso de aplicación, en la legislación y durante la puesta en marcha y la asignación de recursos.

En apoyo de la ejecución por parte de los Estados miembros, en las reuniones del comité de expertos se facilitaron aclaraciones y orientaciones sobre las disposiciones jurídicas pertinentes. En septiembre de 2024, la Comisión organizó una reunión específica con los Estados miembros centrada específicamente en la aplicación de las disposiciones y garantías específicas relativas a los menores, en especial los menores no acompañados, en todos los nuevos instrumentos legislativos.

[46] Veintiséis Estados miembros están obligados a presentar planes nacionales de contingencia a la AAUE. Chequia, los Países Bajos y Polonia informaron a la AAUE de retrasos. Hungría no facilitó información.

Tal como exige el Reglamento sobre el triaje[47], la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea publicó directrices sobre el mecanismo independiente en materia de derechos fundamentales para los Estados miembros en septiembre de 2024[48]. Estas directrices se centran en los diferentes elementos del mecanismo para ayudar a prevenir las vulneraciones de derechos, proteger a las víctimas y apoyar las investigaciones sobre las denuncias de irregularidades por parte de las autoridades públicas.

La AAUE está elaborando el material de suministro de información pertinente y la Guía práctica sobre el suministro de información en el procedimiento de asilo se ultimará en 2026. En relación con la vulnerabilidad, la AAUE ha publicado guías prácticas pertinentes sobre la evaluación de la salud mental de los solicitantes de protección internacional, los solicitantes con orientaciones sexuales, identidades de género, expresiones de género y características sexuales diversas[49]. Aún este año, se espera que la AAUE publique una actualización de la Guía práctica de 2019 sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo, la herramienta de evaluación del interés superior y un paquete de información adaptada a los menores sobre los procedimientos de asilo y las garantías específicas a disposición de los niños. La AAUE también está trabajando en la revisión de diversos módulos de formación relacionados con los solicitantes vulnerables, como el módulo sobre menores en el proceso de asilo, el módulo sobre víctimas de violencia de género y el módulo sobre acogida de personas vulnerables. Los trabajos sobre la revisión de las Orientaciones de la AAUE sobre la vulnerabilidad en materia de asilo y acogida están en curso y se espera que concluyan antes de mediados de 2026. La AAUE publicará y actualizará las orientaciones de 2018 sobre la evaluación de la edad, todavía dentro de este año.

La mayoría de los Estados miembros prevén el establecimiento del mecanismo independiente de supervisión de los derechos fundamentales en sus planes nacionales de ejecución y algunos ya están en contacto con los organismos nacionales existentes y los posibles proveedores[50]. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros ya tienen asesoramiento jurídico gratuito durante la fase administrativa o lo han incluido en sus planes[51].

Los Estados miembros también están preparando adaptaciones de la evaluación y apoyo específico para las personas vulnerables o con necesidades procedimentales especiales. Esto

---

47 Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817, DO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj/esp.

48 Supervisión de los derechos fundamentales durante el triaje y la gestión en las fronteras de solicitudes de asilo – Guía para el establecimiento de mecanismos nacionales independientes: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_es.pdf.

49 *Practical guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics – Cross-cutting elements* [«Guía práctica sobre solicitantes con orientaciones sexuales, identidades de género, expresiones de género y características sexuales diversas – Elementos transversales», disponible en inglés]: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; *Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part I* [«Salud mental y bienestar de los solicitantes de protección internacional. Parte I», disponible en inglés]: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; *Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part II* [«Salud mental y bienestar de los solicitantes de protección internacional. Parte II», disponible en inglés]: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

50 Unos veintitrés Estados miembros proporcionan información pertinente en sus planes nacionales de ejecución, aunque faltan detalles para algunos de ellos. Ya se han señalado problemas, en particular en Bulgaria, Italia y Malta. Grecia y Austria no hacen referencia a ella.

51 Algunos Estados miembros ya cuentan con asesoramiento jurídico gratuito: Bélgica, Alemania, Francia, Croacia y Portugal, aunque se necesitan adaptaciones. Dieciocho Estados miembros lo prevén en sus planes nacionales de ejecución. Todavía no se ha establecido en Grecia, Hungría y Polonia.

puede incluir la revisión de los manuales de asistencia de los procedimientos operativos estándar o el establecimiento activo de nuevas asociaciones para tareas conexas, como, por ejemplo, está previsto en Irlanda, así como un aumento de la dotación de personal. Varios Estados miembros también están anticipando la creación de más espacios de acogida específicos para las personas vulnerables, en especial las familias[52].

Varios Estados miembros han tomado medidas para prepararse para la aplicación del nuevo proceso multidisciplinar de evaluación de la edad y han puesto en marcha las reformas necesarias de su sistema para proporcionar tutores o representantes legales a los menores no acompañados en consonancia con los nuevos requisitos. En algunos Estados miembros, esto significa revisar los procedimientos para la designación de representantes de menores no acompañados, mientras que otros están desarrollando o reforzando actualmente procedimientos y orientaciones para la evaluación del interés superior del menor y su correspondiente seguimiento.

Principales desafíos y próximas etapas

Un reto general en este bloque se refiere a la necesidad de coordinarse con diferentes socios y entidades, ya sea en el ámbito de la asistencia jurídica, la educación, el bienestar social o la salud, para establecer las disposiciones operativas necesarias. Varios Estados miembros también han señalado los retos relacionados con las reformas relativas a los menores[53] y con los requisitos relativos a la evaluación de la vulnerabilidad y el apoyo posterior. Otros Estados miembros siguen enfrentándose a la falta de plazas de acogida adecuadas para las personas con necesidades especiales, en particular los niños o la falta de plazas de acogida en general[54].

En los próximos meses, los Estados miembros deben velar por que se definan y designen las entidades nacionales encargadas del seguimiento de los derechos fundamentales, se garantice su independencia y se establezcan los acuerdos de cooperación pertinentes[55]. Los Estados miembros también deben garantizar recursos adecuados para el mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales y asesoramiento jurídico gratuito que asegure, mediante la contratación y la formación, la capacidad necesaria y que exista un mecanismo de control de calidad en caso de externalización de estos servicios. Los Estados miembros también deben garantizar un número suficiente de representantes bien formados para los menores no acompañados, de conformidad con el Reglamento de Procedimiento de Asilo. En muchos casos, esto puede requerir ponerse en contacto con las demás autoridades nacionales y ministerios pertinentes. Los Estados miembros en los que aún es necesario establecer o confirmar planes deben hacerlo urgentemente para evitar nuevos retrasos en la puesta en marcha[56].

3.11. Bloque 10: Integración y vías legales para la protección

Unas políticas eficaces de integración e inclusión son importantes para una política de migración y asilo bien gestionada, que contribuya a garantizar la cohesión social. De este modo, los migrantes pueden mantenerse a sí mismos y contribuir a la sociedad y a la economía, así como a la competitividad de la Unión.

---

52 Entre ellos figuran, por ejemplo, Chipre, Letonia, Malta y Eslovenia.

53 Por ejemplo, en relación con el proceso de nombramiento de representantes de menores no acompañados y la garantía de un número suficiente de tutores legales: Estonia, Francia, Letonia o Lituania.

54 Por ejemplo, Bélgica, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania y Países Bajos.

55 Véase también: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_es.pdf.

56 Por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Hungría, Austria y Polonia.

Varios Estados miembros han abordado la necesidad de invertir más o continuar sus esfuerzos para facilitar la integración de los beneficiarios de protección internacional en sus planes nacionales de ejecución. Esto incluye el desarrollo de medidas de integración temprana y un proceso más eficiente para el reconocimiento de las cualificaciones y la validación de las capacidades. El acceso efectivo a la vivienda sigue siendo una cuestión difícil[57].

La Unión Europea apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos de integración mediante la financiación, el desarrollo de orientaciones y el fomento de asociaciones multinivel en las que participen los migrantes, las comunidades de acogida, los interlocutores sociales y económicos, la sociedad civil y el sector privado[58].

En noviembre de 2020, la Comisión adoptó un Plan de Acción sobre Integración e Inclusión para 2021-2027[59], como una de las primeras acciones al presentar el Pacto. Junto con esta Comunicación, la Comisión presenta un documento de trabajo de sus servicios en el que se revisa la ejecución del Plan de Acción a medio plazo y se determinan las buenas prácticas, los retos pendientes y los ámbitos en los que aún queda trabajo por hacer. La revisión también proporciona información y herramientas sobre la integración de las personas que necesitan protección con vistas a ayudar a los Estados miembros a poner en práctica y aplicar el Reglamento de reconocimiento[60] y la Directiva sobre las condiciones de acogida, en particular medidas para la integración temprana de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

En cuanto a las vías legales de protección, se están produciendo avances en el trabajo sobre la aplicación del Reglamento por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión[61]. En consonancia con el carácter voluntario del instrumento, los Estados miembros han evaluado sus necesidades de modificar los programas y flujos de trabajo existentes para adaptarse a las novedades introducidas por el Reglamento. La Comisión convocó tres reuniones del Grupo de expertos en reasentamiento para intercambiar puntos de vista sobre disposiciones específicas del Reglamento y su aplicación. En las reuniones de la Red de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la AAUE también se debatió el apoyo operativo que los Estados miembros pueden necesitar al llevar a cabo sus programas con arreglo a las nuevas normas. Para preparar el primer Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión, la Comisión convocó dos reuniones del Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, en las que los participantes intercambiaron puntos de vista sobre prioridades.

---

57 Este fue también un tema clave de debate en la última reunión semestral de la red de puntos de contacto sobre la acogida de la AAUE (mayo de 2025).

58 Algunos ejemplos son la Red Europea de Integración, que reúne a representantes de las autoridades públicas nacionales responsables de la integración de los migrantes en los veintisiete Estados miembros, así como en Islandia y Noruega; el Grupo de expertos sobre los puntos de vista de los migrantes; la asociación del Comité de las Regiones para la integración de los migrantes o la asociación de la agenda urbana para la inclusión, que reúne a socios de diferentes niveles de gobernanza.

59 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, COM(2020) 758 final, EUR-Lex - 52020DC0758 - ES - EUR-Lex.

60 Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L, 2024/1347, 22.5.2024, Reglamento - UE - 2024/1347 - ES - EUR-Lex.

61 Reglamento (UE) 2024/1350 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece el Marco de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, DO L, 2024/1350, 22.5.2024, Reglamento- UE - 2024/1350 - ES - EUR-Lex.

Principales desafíos y próximas etapas

La revisión intermedia del Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión muestra que, en general, los resultados de la integración de los migrantes han mejorado desde 2021. Al mismo tiempo, persisten retos en los cuatro ámbitos principales de intervención: la educación, el empleo, la salud y la vivienda[62]. Sigue siendo necesario mantener intervenciones específicas para los beneficiarios de protección internacional, en particular para las mujeres, los niños y las personas con necesidades específicas. La revisión intermedia también destaca la importancia de un enfoque más integrado y de una coordinación más estrecha entre los distintos niveles de gobernanza de los Estados miembros, en particular en lo que respecta a la planificación y la ayuda financieras. Por último, la revisión intermedia también reconoce los retos a los que se enfrentan los Estados miembros para encontrar el equilibrio adecuado entre la integración de los migrantes y el bienestar de sus propias poblaciones. De cara al futuro, la Comisión tendrá en cuenta las lecciones aprendidas de la revisión intermedia del Plan de Acción.

En términos más generales, en los mercados de la vivienda ya en dificultades, la falta de acceso a la vivienda para los beneficiarios tiene consecuencias en la capacidad de acogida, ya que dificulta la liberación de plazas de acogida. Además, la simplificación y la reducción de los retrasos en la concesión de permisos de residencia y otros documentos necesarios para los beneficiarios también es un objetivo para algunos Estados miembros.

El reasentamiento y la admisión humanitaria constituyen una contribución importante a un enfoque sostenible y global de la gestión de la migración. Siguiendo las indicaciones del Comité de Alto Nivel y las contribuciones preliminares establecidas por los Estados miembros, la Comisión presentará su propuesta de Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión a más tardar en otoño. El Plan de la Unión tiene por objeto servir de herramienta estratégica para seguir integrando los esfuerzos de reasentamiento y admisión humanitaria de la Unión en el marco de asociaciones y diálogos globales con terceros países clave. A raíz de la propuesta de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros finalizarán el Plan de la Unión y trabajarán para su adopción por el Consejo antes de finales de 2025, con vistas a su aplicación oportuna en 2026-2027.

4. CONCLUSIÓN Y PRÓXIMAS ETAPAS

A la mitad del período de transición, se han registrado avances importantes tanto a escala nacional como de la Unión. Sin embargo, debe mantenerse un ritmo constante y, en varios casos, se debe acelerar este ritmo para abordar los retos que persisten en todos los bloques.

Mantener este impulso positivo y seguir trabajando juntos garantizará un proceso racionalizado y coordinado, permitiendo al mismo tiempo un seguimiento eficaz de las interdependencias críticas entre las distintas líneas de trabajo. El seguimiento de la aplicación requerirá un intercambio continuo de información, la promoción del aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas. Para facilitarlo, la Comisión promoverá un intercambio de información más estructurado y transparente y prestará apoyo específico a los Estados miembros que se enfrentan a retos. Paralelamente, se prestará atención a la simplificación de los procesos y a la mitigación de las cargas administrativas en la medida de lo posible, a fin de garantizar que los esfuerzos sigan estando centrados, sean eficientes y estén orientados a los resultados. La Comisión también proseguirá su compromiso con los Estados miembros sobre una base bilateral para prestar un apoyo adaptado a la ejecución del Pacto.

[62] Para más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la revisión intermedia del Plan de Acción de la Comisión sobre Integración e Inclusión para 2021-2027 que acompaña a la presente Comunicación.

El primer ciclo anual de solidaridad, que comienza en octubre de 2025, hace que sea aún más importante abordar los retos existentes, a fin de garantizar que no existan deficiencias significativas en la aplicación de las normas actuales, en particular en el sistema de Dublín y en materia de acogida, y que se siga avanzando en la ejecución del Pacto. Estar bien preparados sustenta las obligaciones derivadas del Pacto, sirviendo también de base para que los Estados miembros se consideren sometidos a presión migratoria, se enfrenten a una situación migratoria significativa o a una crisis, y para tener acceso al contingente de solidaridad.

Un resultado importante será la adopción, a más tardar en diciembre de 2025, de una Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración de cinco años. Esta estrategia se basará en las estrategias nacionales que los Estados miembros deben adoptar y transmitir a la Comisión a más tardar el 12 de junio de 2025, abarcando tanto la dimensión interior como la exterior de la migración en un enfoque global e integrado.

Para complementar y apoyar la ejecución sostenible del Pacto, la Comisión proseguirá su trabajo sobre la dimensión exterior de la política de migración, en particular sobre las asociaciones globales con terceros países, siguiendo un espíritu de «Equipo Europa» y un enfoque que tenga en cuenta la ruta en su totalidad. Se hará hincapié, entre otras cosas, en la reducción de las llegadas irregulares a la Unión, en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y en el aumento de la eficiencia de nuestros esfuerzos de retorno.

El éxito del sistema dependerá del compromiso y la preparación de todos los Estados miembros en todos los bloques, ya que las medidas en un ámbito pueden tener repercusiones más amplias para todos. La Comisión y las agencias de la Unión seguirán apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos y contarán con su compromiso constructivo y sostenido. Al mismo tiempo, recordando que cualquier marco jurídico es eficaz solo en la medida en que lo sea su ejecución, la Comisión supervisará atentamente los avances y está dispuesta a utilizar los procedimientos adecuados en consonancia con los Tratados para garantizar el cumplimiento. Esto pone de relieve la responsabilidad política compartida de todos de comprometerse plenamente con los objetivos del Pacto.

La Comisión presentará el próximo estado de la ejecución del Pacto al Parlamento Europeo y al Consejo como parte del informe anual sobre migración y asilo en octubre.