COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 1.7.2025
COM(2025) 346 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre el estado de los preparativos para la plena aplicación del Reglamento VIS a que se refiere al artículo 11, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/1134

Resumen

El artículo 11, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/1134[1] por el que se modifica, entre otros, el Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)[2], exige a la Comisión que presente cada año un **informe** al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de los preparativos para la plena aplicación del Reglamento. Este es el **tercer informe de la Comisión**.

La puesta en funcionamiento de la nueva arquitectura informática en el ámbito de la migración, las fronteras y la seguridad es la piedra angular para establecer uno de los sistemas de gestión de fronteras más modernos del mundo. El Sistema de Información de Visados es un elemento esencial de esta arquitectura. Para lograr la puesta en funcionamiento de forma plena y a tiempo, los Estados miembros de la UE, los países asociados a Schengen, las agencias de la UE y la Comisión tienen que avanzar a la par. Es importante que cada parte asuma la responsabilidad de garantizar que el sistema pueda entrar en funcionamiento al mismo tiempo, lo que evitará nuevos retrasos y aumentos de los costes.

En general, la puesta en funcionamiento del VIS actualizado va por buen camino. El 7 de julio de 2021, tras la adopción del Reglamento modificador (UE) 2021/1134 y acto seguido, la Comisión comenzó a debatir los doce **actos de ejecución y delegados** necesarios para el desarrollo de las nuevas funcionalidades del VIS actualizado en el comité y grupo de expertos pertinentes. En 2024, siguieron trabajando en ello y actualmente los doce actos delegados y de ejecución se encuentran en diversas etapas del proceso de adopción. Se han adoptados siete actos y la Comisión está elaborando otros cinco.

[1] Reglamento (UE) 2021/1134 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (CE) n.º 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, a fin de reformar el Sistema de Información de Visados (DO L 248 de 13.7.2021, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1134/2021-07-13).

[2] Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27).

1. Introducción

El VIS se creó mediante la Decisión 2004/512/CE[3] del Consejo para permitir el intercambio de datos sobre visados entre los Estados miembros. El Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento VIS)[4] establece:

- el objetivo y las funcionalidades del VIS y las responsabilidades correspondientes;
- las condiciones y los procedimientos para el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros con el fin de facilitar el examen de las solicitudes de visados de corta duración y las decisiones correspondientes.

El VIS entró en funcionamiento el 11 de octubre de 2011 y se implantó progresivamente en los consulados de todos los Estados miembros entre octubre de 2011 y febrero de 2016.

El objetivo del VIS es mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y la consulta entre las autoridades centrales responsables de la expedición de visados, facilitando el intercambio de datos entre los Estados miembros sobre las solicitudes y las decisiones correspondientes. La propuesta tiene por objeto, entre otros:

- facilitar el procedimiento de solicitud de visados;
- evitar la búsqueda de visados de conveniencia;
- facilitar la lucha contra la usurpación de la identidad;
- prestar asistencia para detectar a las personas que no cumplan o hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia en el territorio de los Estados miembros;
- facilitar la determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional con arreglo al Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[5].

El 2 de agosto de 2021 entró en vigor el Reglamento (UE) 2021/1134 (Reglamento VIS actualizado), por el que se modifica, entre otros, el Reglamento VIS. El VIS actualizado proporciona a las autoridades responsables de la expedición de visados información fundamental sobre los solicitantes de visados Schengen de corta duración, a la vez que permite a los guardias de fronteras detectar a los viajeros que puedan suponer riesgos para la seguridad. Las nuevas reglas también amplían el ámbito del VIS, en particular mediante la incorporación de los solicitantes y titulares de visados de larga duración y permisos de residencia, dentro del pleno respeto de las disposiciones en materia de protección de datos. De esta manera, se garantizará que las autoridades competentes dispongan de la información que necesiten en el momento en el que la necesitan. Las nuevas reglas hacen posible una comprobación exhaustiva

[3] Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS) (DO L 213 de 15.6.2004, p. 5, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2004/512/2019-06-11).
[4] Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2008/767/2023-12-27).
[5] Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/604/oj).

de los antecedentes personales de los solicitantes de visados para estancias de corta duración, visados para estancias de larga duración y permisos de residencia, un intercambio más fluido de información entre los Estados miembros sobre los titulares de dichos documentos y la interoperabilidad plena con otros sistemas de información de la UE.

De conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1134, la Comisión debe adoptar una decisión por la que se fije la fecha de entrada en funcionamiento del VIS actualizado. Este artículo también establece las condiciones que deben cumplirse para que pueda adoptarse esta decisión. Las condiciones son:

- que se hayan adoptado los actos delegados y de ejecución necesarios a que se refiere el presente informe;
- que la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) haya notificado a la Comisión que todas las actividades de ensayo se han completado con éxito; y
- que los Estados miembros hayan notificado a la Comisión que han adoptado las disposiciones técnicas y jurídicas necesarias.

El VIS formará parte del marco común de interoperabilidad establecido por los Reglamentos (UE) 2019/817[6] y (UE) 2019/818[7] del Parlamento Europeo y del Consejo. El marco de interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE[8] se creó para que estos sistemas y sus datos se complementaran entre sí con el objetivo general de mejorar la eficacia y la eficiencia de los controles en las fronteras exteriores. Esto contribuirá a la prevención y la lucha contra la inmigración irregular, garantizará un nivel de seguridad elevado y mejorará la aplicación de la política común de visados. A tal fin, el desarrollo técnico de los procesos y funcionalidades del nuevo VIS debe ser plenamente coherente con los de los demás sistemas de información de la UE que forman parte del marco.

El artículo 11, apartado 3 del Reglamento (UE) 2021/1134 exige a la Comisión que presente cada año un informe al Parlamento y al Consejo sobre el estado de los preparativos para la plena aplicación del Reglamento. Esto se aplicará hasta que la Comisión adopte la decisión por la que se fije la fecha de entrada en funcionamiento del VIS de conformidad con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento. El informe debe contener información detallada sobre los costes

[6] Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo (DO L 135 de 22.5.2019, p. 27, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/817/2025-01-28).

[7] Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816 (DO L 135 de 22.5.2019, p. 85, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/818/2025-01-28).

[8] El Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), Eurodac, el Sistema de Información de Schengen (SIS) y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales de nacionales de terceros países (ECRIS-TCN).

en que se haya incurrido e información relativa a cualesquiera riesgos que puedan afectar a los costes globales.

El primer informe de la Comisión sobre el estado de los preparativos para la plena aplicación del Reglamento VIS se adoptó el 9 de febrero de 2023[9], seguido del segundo informe el 18 de enero de 2024[10]. El segundo informe abarca el período hasta su elaboración en noviembre de 2023, por tanto, el tercer informe se refiere al período entre diciembre de 2023 hasta su elaboración en noviembre de 2024.

2. Legislación de ejecución del Reglamento VIS

El Reglamento (UE) 2021/1134 otorga a la Comisión varias competencias para adoptar actos delegados y de ejecución. Algunos de estos actos son necesarios para dotar a la eu-LISA de la capacidad necesaria para iniciar el diseño y desarrollo de las nuevas funcionalidades en el marco de la arquitectura general del sistema informático, especialmente dado que esto requiere definir las especificaciones técnicas. Son necesarios otros actos para establecer normas técnicas que faciliten el uso del VIS por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros y las agencias de la UE.

Desde la adopción del Reglamento (UE) 2021/1134 en 2021, la Comisión ha organizado veintidós reuniones del comité y reunido a doce grupos de expertos sobre el VIS actualizado para debatir una serie de proyectos de actos delegados y de ejecución necesarios para su desarrollo.

Los doce actos delegados y de ejecución se encuentran en diversas etapas del proceso de adopción. Ya se han adoptado formalmente seis actos de ejecución y un acto delegado y se están preparando tres actos de ejecución y dos actos delegados para su adopción. Se ilustra con mayor claridad en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Actos delegados y de ejecución necesarios – estado a noviembre de 2024

Reglamento	**Tipo de acto**	**Adoptado**	**En fase de adopción formal**	**En comité o grupo**	**Todavía no ha comenzado**
VIS	Delegado	1		2	
	De ejecución	6		3	

Cuadro 2. Actos delegados y de ejecución necesarios, por acto– estado a noviembre de 2024

	Base jurídica	**Tipo de acto**	**Estado**
1	Artículo 5 *bis*	De ejecución	Adoptado
2	Artículo 6, apartado 5	De ejecución	Adoptado
3	Artículo 9	Delegado	Adoptado

[9] COM(2023) 66 final.
[10] COM(2024) 13 final.

4	Artículo 9 *nonies* y artículo 22 *ter*	Delegado	*En curso*
5	Artículo 9 *undecies*, apartado 2	Delegado	*En curso*
6	Artículo 9 *undecies*, apartado 3	De ejecución	*En curso*
7	Artículos 29 y 29 *bis*	De ejecución	Adoptado
8	Artículo 45, apartado 1	De ejecución	*En curso*
9	Artículo 45, apartado 2	De ejecución	*En curso*
10	Artículo 45, apartado 3	De ejecución	Adoptado
11	Artículos 45 *quater* y 45 *quinquies*	De ejecución	Adoptado
12	Artículo 50, apartado 4	De ejecución	Adoptado

3. Seguimiento de la puesta en funcionamiento por parte de los Estados miembros y las agencias de la Unión Europea

Tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros hay consenso acerca de la importancia de la puesta en funcionamiento a tiempo del VIS actualizado. Todas las partes interesadas también comprenden perfectamente las interdependencias entre el VIS y el desarrollo de otros sistemas de información de la UE y los componentes de interoperabilidad. Para lograr la puesta en funcionamiento de forma plena y a tiempo, la Comisión está llevando a cabo un seguimiento de la puesta en funcionamiento del Reglamento VIS actualizado a través de diversas medidas, como reuniones de los comités, los grupos de expertos y los grupos de consulta y reuniones periódicas con las agencias de la Unión Europea.

4. Costes y riesgos

Costes de las agencias de la UE

Según la información facilitada, las agencias pertinentes de la UE incurrieron en los siguientes costes relacionados con la puesta en funcionamiento del VIS actualizado entre noviembre de 2023 y noviembre de 2024:

- eu-LISA tuvo un coste total de ejecución de 12,7 millones EUR;
- los costes de consultoría e informáticos de Europol ascendieron a 0,6 millones EUR;
- la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas no asumió ningún coste.

Costes adicionales de eu-LISA

Durante la puesta en funcionamiento del VIS actualizado, se fueron detectando nuevas necesidades a medida que avanzaba el proyecto. Esto obligó a eu-LISA a solicitar cambios a sus contratistas en lo que atañe al VIS actualizado y dio lugar a costes imprevistos. Además, la configuración contractual actual incluye los costes vinculados a la gobernanza del proyecto y a las actividades transversales proporcionales a la duración del contrato. Por tanto, prorrogar el plazo del VIS actualizado, según se establece en el apartado «calendario del VIS actualizado» de este informe, genera costes adicionales.

Costes de los Estados miembros

La asignación indicativa prevista en los programas del IGFV de los Estados miembros en el período 2021-2027 para el establecimiento, funcionamiento y mantenimiento del VIS, que incluye también su interoperabilidad con otros sistemas informáticos de gran magnitud, asciende a 103,4 millones (contribución de la UE[11]).

Según los datos facilitados por las autoridades de los Estados miembros sobre la puesta en funcionamiento del programa, la contribución de la UE a las operaciones seleccionadas (proyectos, acciones o grupos de proyectos de los programas en cuestión) asciende a 58,4 millones EUR[12]. Este importe representa la contribución a los compromisos de las autoridades de los Estados miembros para esas operaciones. No corresponde a gastos ya efectuados.

Calendario del VIS actualizado

La puesta en funcionamiento del VIS dentro del marco común de interoperabilidad y sus adaptaciones para interactuar con los demás sistemas informáticos, por ejemplo, con el Sistema de Entradas y Salidas, implican varias modificaciones en el sistema, y cada modificación da lugar a una nueva versión de este. Las diferentes versiones del VIS deben entrar en funcionamiento progresivamente. La interdependencia de los distintos sistemas de información de la UE puede afectar a la duración de algunas partes del proyecto para poner en funcionamiento la nueva arquitectura de los sistemas de información de la UE para las fronteras, la migración y la seguridad.

El Sistema de Información de Schengen renovado entró en funcionamiento en marzo de 2023. Los días 19 y 20 de octubre de 2023, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó un calendario para los sistemas restantes. Según esta hoja de ruta, estaba previsto que el SES entrara en funcionamiento en otoño de 2024; el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), en primavera de 2025; y el VIS actualizado, en otoño de 2026, junto con la arquitectura de interoperabilidad.

No obstante, tras el período abarcado por el presente informe, se revisó la hoja de ruta para la aplicación de la arquitectura de interoperabilidad, puesto que se pospuso la entrada en funcionamiento del SES, lo que afectó al calendario del VIS actualizado. Concretamente, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó la hoja de ruta actualizada el 5 de marzo de 2025, según la cual está previsto que el SES comience a funcionar progresivamente en octubre de 2025; el SEIAV, en el último trimestre de 2026; y el VIS actualizado, en 2027.

5. Conclusión

Los Estados miembros, los países asociados a Schengen y las agencias de la UE comparten el compromiso general de garantizar la puesta en funcionamiento plena del VIS actualizado,

[11] Fuente: programas de los Estados miembros, gastos previstos en el marco del objetivo específico 2, política común de visados, código de intervención 006. Sistema informático de gran magnitud, Sistema de Información de Visados (VIS), en noviembre de 2024.

[12] Fuente: datos enviados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 42 del Reglamento (UE) 2021/1060, de 30 de noviembre de 2024.

como parte del marco más amplio de interoperabilidad de los sistemas de información de la UE.

La Comisión sigue coordinando y supervisando de cerca los avances de todas las partes implicadas para garantizar la disponibilidad oportuna del VIS actualizado.