



Bruselas, 12 de noviembre de 2025  
(OR. en)

15196/25  
ADD 1

JAI 1640  
MIGR 413  
FRONT 266  
RELEX 1441  
ASILE 101

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

|                     |  |
|---------------------|--|
| De:                 | Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora  |
| Fecha de recepción: | 11 de noviembre de 2025  |
| A:                  | D. <sup>a</sup> Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea   |
| N.º doc. Ción.:     | COM(2025) 795 final - ANNEX  |
| Asunto:             | ANEXO<br>de la<br>COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y<br>AL CONSEJO SOBRE EL INFORME ANUAL EUROPEO SOBRE<br>ASILO Y MIGRACIÓN (2025) |

---

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 795 final - ANNEX.

---

Adj.: COM(2025) 795 final - ANNEX



Bruselas, 11.11.2025  
COM(2025) 795 final

ANNEX

**ANEXO**

*de la*

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO SOBRE EL INFORME ANUAL EUROPEO SOBRE ASILO Y  
MIGRACIÓN (2025)**

## ANEXO

*de la*

### **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO SOBRE EL INFORME ANUAL EUROPEO SOBRE ASILO Y MIGRACIÓN (2025)**

#### **Segundo informe sobre la situación actual de la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo**

##### **INTRODUCCIÓN**

La Comisión ha publicado el último informe sobre la situación de la ejecución del Pacto sobre Migración y Asilo, adoptado en junio de 2025<sup>1</sup>. Este segundo informe de situación abarca el período comprendido entre dicha fecha y principios de octubre de 2025.

En ese momento, los Estados miembros, la Comisión y las agencias de la Unión, junto con diferentes partes interesadas y socios, continuaban trabajando en todos los bloques para garantizar que la ejecución continúe.

Se han realizado nuevos avances y se han alcanzado hitos importantes, como el desarrollo de estrategias y planes de contingencia nacionales, la adaptación de los marcos jurídicos nacionales y la adopción del Reglamento de Ejecución del Reglamento (UE) 2024/1351, así como los preparativos para cumplir el primer ciclo anual de gestión de la migración.

Al mismo tiempo, sigue habiendo retos, en particular con respecto a Eurodac y la garantía de que los sistemas estén listos a tiempo, con respecto al procedimiento fronterizo y la necesidad de aplicar la infraestructura necesaria, los requisitos de personal y las disposiciones administrativas para mantener los plazos. Además, en toda la Unión deben ultimarse las disposiciones sobre el triaje y debe ajustarse la capacidad de acogida a las necesidades reales y al nuevo marco. Por último, deben celebrarse acuerdos sobre el seguimiento de los derechos fundamentales y sobre el asesoramiento jurídico.

En julio de 2025, la Comisión presentó su propuesta de nuevo marco financiero plurianual y propuso triplicar el apoyo financiero de la Unión a la migración, la seguridad y la gestión de fronteras en el próximo período, junto con un aumento significativo de la financiación de las agencias de asuntos de interior. En total, la ayuda financiera adicional de la Unión propuesta para el ámbito de los asuntos de interior y la migración ascendería a 81 000 millones EUR.

---

<sup>1</sup> Véase el primer informe sobre la situación de la ejecución del Pacto sobre Migración y Asilo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0319>.

## RESULTADOS A ESCALA DE LA UNIÓN

Se inició una primera fase de planificación esencial con la presentación del plan de ejecución común en junio de 2024, que proporcionó un marco para el desarrollo de los planes nacionales de ejecución de los Estados miembros y el establecimiento de los mecanismos de gobernanza pertinentes<sup>2</sup>.

En estos momentos, la labor relativa a la aplicación del Pacto se centra plenamente en la adaptación legislativa, la puesta en funcionamiento práctico y la asignación de recursos a las reformas necesarias. En esta fase, los mecanismos de coordinación establecidos siguen funcionando bien, ya sea a nivel horizontal, en el marco del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (en lo sucesivo, «CEIFA») o en el marco del diálogo bilateral específico de la Comisión con los Estados miembros. Continuaron las conversaciones de carácter más general con el Parlamento Europeo en el marco de las reuniones periódicas del Grupo de trabajo sobre asilo: aplicación del Pacto/Sistema Europeo Común de Asilo de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

Las diferentes propuestas legislativas presentadas por la Comisión en los últimos siete meses para completar y complementar el Pacto avanzan en el marco del procedimiento legislativo. Esto incluye la propuesta de un nuevo Reglamento sobre el retorno, la propuesta relativa al concepto de «tercer país seguro» y la propuesta de lista de la Unión de países de origen seguros<sup>3</sup>. El Parlamento Europeo ha designado a sus respectivos ponentes y se han iniciado reuniones técnicas. Por su parte, el Consejo ha comenzado a trabajar en sus posiciones, con debates en curso en los órganos pertinentes. Mientras tanto, el trabajo sobre los actos de ejecución derivados de la legislación del Pacto avanza en los comités de contacto de la Comisión (véase el bloque en la sección siguiente).

Las diferentes agencias de la Unión<sup>4</sup> han estado colaborando estrechamente con la Comisión y los Estados miembros, prestando apoyo a las reformas según sus mandatos. En general, el trabajo de las agencias para proporcionar los diferentes documentos de orientación, plantillas y material de formación previstos en el plan de ejecución común va por buen camino. Además, prestan ayuda, previa petición, a varios Estados miembros y responden a retos nuevos y emergentes. Se llevaron a cabo dos ejercicios piloto de seguimiento de la AAUE con Estonia y los Países Bajos, como preparación para el pleno despliegue del programa de seguimiento plurianual de la AAUE (a partir de 2026). Como parte de los ejercicios, dos equipos de expertos compuestos por representantes de la AAUE, la Comisión y los Estados miembros, así como del ACNUR en calidad de observadores, llevaron a cabo visitas *in situ* en junio de 2025. Los informes finales con las conclusiones se han completado y se han compartido con los respectivos Estados miembros. A partir de junio de 2026, todos los Estados miembros serán

---

<sup>2</sup> [Plan de ejecución común del Pacto sobre Migración y Asilo, Comisión Europea.](#)

<sup>3</sup> 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](#); 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](#); Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/1348 en lo que respecta a la aplicación del concepto de «tercer país seguro», COM(2025) 259 final [EUR-Lex - 52025PC0259 - ES - EUR-Lex](#).

<sup>4</sup> En particular, la Agencia de Asilo de la Unión Europea, eu-LISA, Frontex, Europol y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

objeto de seguimiento en cuanto a su ejecución técnica y operativa del Pacto en un ciclo de cinco años.

La programación del apoyo financiero a la ejecución del Pacto comenzó mediante la colaboración continuada con los Estados miembros (véase la sección 3.1). El apoyo incluye 3 000 millones EUR adicionales a disposición de los Estados miembros para facilitar la ejecución del Pacto y acoger a personas desplazadas procedentes de Ucrania. La mayoría de los Estados miembros también cumplieron las condiciones para acceder a los fondos adicionales disponibles en el marco de la revisión intermedia de los Fondos de Interior, por un importe adicional de 1 600 millones EUR.

Continúa el apoyo paralelo a los Estados miembros a través del instrumento de apoyo técnico gestionado por la Comisión. En la actualidad, las autoridades de nueve Estados miembros<sup>5</sup> reciben apoyo personalizado para llevar a cabo reformas específicas derivadas de sus planes nacionales de ejecución durante el período de transición de dos años hasta 2026.

La colaboración con la sociedad se desarrolló a escala de la Unión en diversos foros, así como en actividades bilaterales. Un elemento particular de acercamiento ha sido la colaboración, en el último mes, con las redes judiciales para fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre los cambios de procedimiento introducidos por el Pacto, incluidos los nuevos plazos para la conclusión de los diferentes procedimientos<sup>6</sup>. El papel del poder judicial es especialmente importante para el funcionamiento de las normas de responsabilidad en materia de procedimientos fronterizos de asilo y retorno [Reglamento (UE) 2024/1351], las órdenes de internamiento, las capacidades de acogida, la designación de representantes de menores no acompañados y la asistencia y representación jurídicas.

La relevancia más amplia de las reformas sigue siendo plenamente visible: tras el plazo legal del 12 de junio de 2025, veintidós Estados miembros concluyeron sus estrategias nacionales de migración y asilo<sup>7</sup>. Estas estrategias reflejan un enfoque global, estratégico y de la Administración en su conjunto en materia de migración y asilo. A su vez, servirán de base para la primera estrategia europea en materia de asilo y gestión de la migración, prevista para finales de año.

#### **PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS COMPONENTES BÁSICOS: INFORMACIÓN ACTUALIZADA SOBRE LOS AVANCES**

El número de planes nacionales de ejecución del Pacto se mantiene sin cambios desde junio de 2025. Al nivel de los Estados miembros, los mecanismos de coordinación y gobernanza han seguido evolucionando, también sobre la base de la determinación de las partes interesadas importantes para aplicar las reformas y de una mayor colaboración con ellas. En este sentido, cabe señalar, por ejemplo, la necesidad de una mayor participación de los departamentos o ministerios competentes responsables de la prestación de servicios como la educación o la sanidad, así como de una mayor colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y los socios ejecutantes para avanzar en la puesta en funcionamiento de los acuerdos de asociación necesarios. Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho, deben aumentar su colaboración, especialmente con el poder judicial, para anticipar las necesidades conexas.

---

<sup>5</sup> Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania y Rumanía.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Asilo e Inmigración de la Asociación de Jueces Administrativos Europeos (AEAJ).

<sup>7</sup> Croacia, Hungría, Luxemburgo y Rumanía todavía no han compartido sus estrategias. Rumanía compartió un proyecto con la Comisión a la espera de su adopción definitiva, mientras que Luxemburgo y Croacia notificaron retrasos.

Será cada vez más importante garantizar que los hitos y objetivos intermedios restantes a nivel nacional estén bien definidos y sean objeto de seguimiento, para contribuir a detectar y abordar cualquier retraso. Se trata de un reto más general ya detectado en el primer informe sobre la ejecución del Pacto. Algunos Estados miembros han establecido buenas prácticas y procesos de ejecución a este respecto<sup>8</sup>.

Las reformas legislativas relativas a la adaptación de los marcos jurídicos nacionales al Pacto y a la transposición de la Directiva (UE) 2024/1346 ya están en curso. Unos pocos Estados miembros ya han adoptado, total o parcialmente, la legislación nacional pertinente<sup>9</sup>, y un número cada vez mayor de ellos han completado la elaboración de la legislación o se encuentran en las fases finales de preparación de las propuestas<sup>10</sup>. En la mayoría de los casos, este proceso incluye diferentes niveles de consulta con la sociedad civil y las principales partes interesadas<sup>11</sup>.

Los Estados miembros que aún están revisando sus marcos legislativos deben completar este proceso lo antes posible para garantizar que finalice la redacción y puedan comenzar los procesos de adopción a principios del próximo año<sup>12</sup>. El trabajo en los comités de contacto de la Comisión desarrollará nuevas orientaciones y abordará las dudas y preguntas que surjan.

### **Apoyo financiero: programación nacional**

Desde la última actualización, la Comisión ha colaborado estrechamente con todos los Estados miembros en la programación de la ayuda financiera dedicada al Pacto. Los 3 000 millones EUR asignados para este ejercicio contribuirán a garantizar que los elementos clave del nuevo marco dispongan de recursos suficientes, ya sea con cargo a fondos de la Unión o nacionales<sup>13</sup>. Todos los Estados miembros excepto uno<sup>14</sup> presentaron sus propuestas, que constituyen la base del diálogo sobre la financiación con los servicios de la Comisión. Este método de trabajo permite a la Comisión examinar los retos a los que se enfrentan los Estados miembros y ayudarles a decidir sobre el uso más adecuado de los fondos de la Unión, como complemento del presupuesto nacional, en consonancia con los planes nacionales de ejecución.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

En la actualidad, varios Estados miembros han concluido el diálogo sobre la programación de los fondos adicionales y están en vías de finalizar el proceso de modificación del programa

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, las autoridades búlgaras elaboraron un informe semestral para la aplicación del plan nacional de ejecución y actualizaron dicho plan, que tiene en cuenta el resultado del diálogo de financiación del Pacto con la Comisión y los avances realizados en la ejecución práctica.

<sup>9</sup> Entre ellos, Chequia y Grecia.

<sup>10</sup> Austria, Chipre, Dinamarca, España, Estonia, Lituania, Países Bajos y Portugal han finalizado o se encuentran en las fases finales de redacción. Alemania presentó una propuesta al Parlamento el 12 de septiembre. En Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Malta y Suecia está en curso la redacción de propuestas. Entre los Estados miembros que aún no han concluido la revisión de la legislación para la totalidad o parte de los ámbitos cubiertos por el Pacto, cabe citar a Bélgica, Grecia y Rumanía.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Portugal y Suecia.

<sup>12</sup> Revisión legislativa en curso en Bélgica y Rumanía, parcialmente pendiente en Grecia y posibles retrasos en Letonia y Polonia.

<sup>13</sup> Por ejemplo, el establecimiento de procedimientos fronterizos y controles (incluidos, cuando proceda, centros polivalentes); la inversión adecuada en Eurodac y otros ajustes relacionados con las tecnologías de la información; la garantía de unas capacidades de acogida adecuadas, también de conformidad con las obligaciones legales de la capacidad adecuada de cada Estado miembro en la frontera exterior; y la creación de mecanismos nacionales independientes y eficaces de supervisión de los derechos fundamentales y de asesoramiento jurídico gratuito.

<sup>14</sup> Hungría.

para finales de año. La mayoría de los Estados miembros se encuentran en las últimas etapas del diálogo. Este proceso debe concluir lo antes posible para pasar a la fase de modificación, que puede durar varios meses.

En general, este método de trabajo ha permitido un intercambio muy constructivo entre los Estados miembros y los servicios de la Comisión en relación con la preparación nacional, complementaria a los planes y estrategias nacionales de ejecución, y ha establecido la buena práctica de mantener contactos regulares entre los Estados miembros y los servicios de la Comisión sobre cuestiones operativas. Estas conversaciones también proporcionan una base sólida para la cooperación y el seguimiento conjunto de la ejecución del Pacto en los próximos años. La continuación de un diálogo periódico con los Estados miembros, también sobre los avances en la absorción presupuestaria, ayudará a hacer un seguimiento de los retos y, cuando proceda, a proporcionar apoyo adicional a medida, ya sea operativo o financiero. Parte del presupuesto 2026-2027 del mecanismo temático del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) puede movilizarse para seguir apoyando a los Estados miembros, sobre la base de las necesidades detectadas durante el intercambio continuo de información sobre la ejecución del Pacto.

### **Bloque 1: Eurodac**

Los Estados miembros siguen colaborando estrechamente con la Comisión y eu-LISA para garantizar que el sistema Eurodac esté operativo a tiempo, en junio de 2026. En la última reunión del Grupo consultivo Eurodac, los Estados miembros notificaron, en general, importantes avances: en la mayoría de los Estados miembros, se han determinado las asignaciones financieras para este objetivo, ya sea a través de los presupuestos nacionales o recurriendo a fondos de la Unión o a una combinación de ambos. En varios Estados miembros, se han seleccionado los proveedores de servicios pertinentes o se han acelerado los procedimientos de contratación mediante contratos marco, mientras que, en otros Estados miembros, ya ha comenzado la contratación pública<sup>15</sup>.

En septiembre, ocho Estados miembros y Europol informaron de que avanzaban según lo previsto<sup>16</sup>. Dieciocho Estados miembros informaron de que siguen enfrentándose a dificultades, aunque esperan poder resolver a tiempo las cuestiones pendientes<sup>17</sup>. Un Estado miembro corre el riesgo de no estar listo a tiempo<sup>18</sup>. En los últimos meses, eu-LISA ha permitido a los Estados miembros probar las operaciones, y en los próximos meses se pondrán a disposición de los Estados miembros más pruebas.

A escala de la Unión, la Comisión creó el comité de reglamentación de Eurodac y siguió avanzando en los actos no legislativos relacionados con Eurodac, en particular en materia de estadísticas transversales y para garantizar la interoperabilidad. Estos actos van por buen camino para ser adoptados este año<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Bélgica, Alemania (utilización de contratos marco), Bulgaria y Croacia (se ha iniciado la contratación pública).

<sup>16</sup> Chequia, Croacia, España, Estonia, Grecia, Países Bajos, Rumanía y Suecia.

<sup>17</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia y Portugal.

<sup>18</sup> Hungría.

<sup>19</sup> El 24 de julio se votaron las enmiendas a los siguientes actos, que se adoptarán en breve: C(2021) 6176 y C(2021) 6174: Decisiones de Ejecución de la Comisión por las que se establecen normas técnicas para la creación de vínculos entre los datos de los distintos sistemas de información de la UE, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 28, apartado 7, del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 28, apartado 7, del Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo; C(2023) 645 y C(2023) 649: Decisiones de Ejecución de la Comisión por las que se establece y desarrolla la norma de formato universal de mensajes

## **Principales desafíos y próximas etapas:**

La aplicación del sistema Eurodac sigue variando entre los Estados miembros, lo que refleja los diferentes niveles de progresión. Las dificultades existentes deben abordarse con urgencia, ya que estamos entrando en la última fase antes de la entrada en vigor del Pacto. En algunos casos, dichas dificultades incluyen abordar las cuestiones de conectividad pendientes, establecer objetivos claros para completar la fase de pruebas, poner en marcha procedimientos de contratación pendientes y aclarar las modalidades relacionadas con la designación del punto de acceso<sup>20</sup>.

Se anima encarecidamente a los Estados miembros a que empiecen a realizar pruebas lo antes posible, ya que ello permitirá tanto a eu-LISA como al Estado miembro detectar los problemas en una fase temprana, dejando tiempo suficiente para resolverlos. Cinco Estados miembros y Suiza ya han comenzado a probar el funcionamiento del sistema y otros comenzará en los próximos meses<sup>21</sup>. Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros aún no ha emprendido esta tarea, lo que en algunos casos se debe a que aún no han completado las pruebas de conectividad, un requisito previo para probar el funcionamiento<sup>22</sup>. La Comisión y eu-LISA mantienen un estrecho diálogo técnico con los Estados miembros sobre esta cuestión y eu-LISA seguirá apoyando a los Estados miembros cuando sea necesario.

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

Se sigue avanzando en la puesta en marcha de los procedimientos fronterizos obligatorios de asilo y retorno. Desde la Comunicación de junio sobre la ejecución del Pacto, ha seguido aumentando el número de Estados miembros que ya disponen de las instalaciones de acogida y los recursos humanos necesarios para alcanzar una capacidad adecuada o que lo harán en breve<sup>23</sup>. Varios Estados miembros están estableciendo y organizando el nuevo triaje obligatorio, incluida la preparación de calendarios de formación<sup>24</sup>.

Ha proseguido el trabajo en los comités pertinentes, lo que ha dado lugar, entre otras cosas, a la elaboración de orientaciones específicas de la Comisión sobre los procedimientos fronterizos de asilo y retorno y a actualizaciones periódicas de las orientaciones sobre el triaje, que complementan el Manual práctico para guardias de fronteras. Entre los temas más recientes abordados en las reuniones de los comités, se incluye también el uso de sistemas informáticos de gran magnitud a efectos de los controles de seguridad e identidad. Dado que el procedimiento fronterizo de retorno se basa en la capacidad de garantizar el retorno de los

---

(UMF) con arreglo al Reglamento (UE) 2019/817 y al Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo. Se ha retrasado la modificación de Decisión Delegada por la que se completa el Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al manual de procedimientos y normas necesario para las consultas, verificaciones y evaluaciones (para los visados para estancias de corta duración, los visados para estancias de larga duración y los permisos de residencia), elaborado de conformidad con los artículos 9 *nonies* y 22 *ter*.

<sup>20</sup> Los Estados miembros en cuestión son Austria, Eslovenia, Grecia y Malta.

<sup>21</sup> Los Estados miembros que en septiembre informaron a eu-Lisa de que ya habían iniciado las pruebas son Francia, Irlanda, Luxemburgo, Rumanía y Suecia.

<sup>22</sup> Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos y Portugal.

<sup>23</sup> Además de Bélgica, Chequia, Chipre, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Malta y Países Bajos, que se mencionaron en el primer informe sobre la situación de la ejecución del Pacto, Austria, Irlanda, Lituania, Portugal y Suecia han alcanzado la capacidad adecuada o avanzan adecuadamente.

<sup>24</sup> Actualmente se considera que Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, España, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Lituania, Países Bajos y Polonia están bien encaminados para aplicar el triaje.

solicitantes rechazados, la evaluación anual de 2025 de la Comisión con arreglo al artículo 25 *bis* del Código de visados prestó por primera vez especial atención a los países de origen cuyos nacionales estarían sujetos al procedimiento fronterizo.

Trabajando en estrecha cooperación, la AAUE y Frontex han desarrollado una oferta armonizada de formación sobre triaje. Este módulo preliminar se puso a disposición de los usuarios a finales de septiembre. A partir de marzo de 2026 estará disponible un módulo completo de formación sobre triaje. El conjunto de instrumentos sobre triaje, desarrollado conjuntamente por Frontex, la AAUE y la Comisión con el apoyo de Europol y expertos de los Estados miembros, está previsto para finales de año. Este conjunto de instrumentos complementa las orientaciones de la Comisión e incluye una serie de plantillas, material de orientación y recursos prácticos fáciles de usar<sup>25</sup>. Está previsto que las pruebas operativas de estos instrumentos comiencen en octubre de 2025.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

A pesar de los avances, persisten algunos de los retos señalados en el informe anterior. Entre las cuestiones organizativas pendientes, cabe señalar la adaptación de la legislación nacional, la revisión o el desarrollo de directrices y procedimientos operativos normalizados, la garantía de personal suficiente, la realización de procedimientos de contratación pública para la construcción o renovación de instalaciones, la aplicación de medidas eficientes para mitigar los riesgos de fuga, o la obligación de seguir integrando las bases de datos informáticas<sup>26</sup>. En caso necesario, serían precisas algunas medidas transitorias temporales<sup>27</sup>. En esta fase, la ejecución plena y oportuna de la capacidad adecuada sigue estando en riesgo en algunos Estados miembros<sup>28</sup>. Aunque el plazo legal para que los Estados miembros notifiquen los lugares designados para el procedimiento fronterizo es el 11 de abril de 2026, se invita a los Estados miembros a que indiquen dichos lugares lo antes posible para facilitar la planificación de su establecimiento.

En cuanto al triaje, algunos Estados miembros aún tienen que definir con mayor claridad la distribución de tareas dentro de las estructuras nacionales y armonizar los procedimientos o revisar los requisitos de interoperabilidad. Algunos Estados miembros ya disponen de centros de triaje, puesto que ya aplican procesos de llegada<sup>29</sup>. En otros, los planes sobre ubicaciones centralizadas deberán tener en cuenta que es posible que estas no estén totalmente listas para junio de 2026. Otros Estados miembros optaron por un enfoque descentralizado, en particular

---

<sup>25</sup> El conjunto de instrumentos sobre triaje incluye plantillas de formularios de triaje y un anexo en el que se describe el proceso de consulta de las correspondientes bases de datos; una plantilla de suministro de información con arreglo al artículo 11 del Reglamento (UE) 2024/1356 y un anexo práctico sobre la realización de exámenes preliminares de la vulnerabilidad. También incluye un exhaustivo documento de orientación paso a paso sobre la realización del triaje, que proporciona asistencia práctica para utilizar las plantillas y navegar por el proceso de triaje, así como una descripción de las ofertas de formación sobre triaje de Frontex y la AAUE.

<sup>26</sup> Se incluye aquí a Alemania, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Italia, Lituania, y Portugal, que se enfrentan, cada uno de ellos, a uno o varios de los retos enumerados.

<sup>27</sup> Esto puede aplicarse a Croacia, Estonia, Irlanda, Italia, Letonia y Rumanía y se refiere a instalaciones temporales o disposiciones relativas a la dotación de personal. Grecia y Bulgaria alcanzarán la capacidad adecuada pero deberá garantizarse la calidad de las instalaciones.

<sup>28</sup> Dado que aún no han iniciado la selección de instalaciones o los procedimientos de contratación pública, Alemania, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia y Rumanía podrían sufrir retrasos.

<sup>29</sup> Por ejemplo: Chipre, España, Grecia e Italia.

para el triaje dentro del territorio. En varios casos, aún deben definirse las disposiciones sobre los reconocimientos médicos, también sobre la base de la cooperación con servicios médicos.

### **Bloque 3: Replanteamiento de la acogida**

Muchos Estados miembros están mejorando la capacidad de acogida, tanto en cantidad como en calidad. Han adoptado nuevas medidas para abordar las carencias de capacidad o garantizar la puesta en práctica de nuevas disposiciones. Esto incluye la construcción de nuevas instalaciones y la reconstrucción o mejora de las instalaciones existentes. Muchos Estados miembros han concretado sus planes, y algunos se han centrado en la creación de nuevos centros polivalentes<sup>30</sup>. Los modelos y planes elaborados por la AAUE y la Comisión son útiles a este respecto, ya que los centros están diseñados para prestar una variedad de servicios, desde la identificación y el registro hasta instalaciones de acogida para diferentes categorías de personas, así como el acceso a los trabajadores sociales y a los servicios de asesoramiento jurídico.

Algunos Estados miembros están utilizando ejercicios de simulación para evaluar si su sistema de acogida está preparado para la introducción de los nuevos procedimientos o actividades recogidos en el Pacto, como el procedimiento fronterizo y el triaje<sup>31</sup>.

También se ha incorporado la posibilidad de disponer de diferentes modalidades de acogida basadas en los distintos tipos y grupos de solicitantes, tal como se describe en la Directiva (UE) 2024/1346. Los Estados miembros están introduciendo o consolidando disposiciones específicas para los casos de transferencia de la responsabilidad<sup>32</sup>, pero también están trabajando para abordar mejor las necesidades de las personas con vulnerabilidades o las familias en los centros de acogida<sup>33</sup>. Varios Estados miembros también han avanzado en los sistemas de gestión de casos y la digitalización de los procesos para mejorar el acceso y el intercambio de datos o adaptarse de otro modo a los requisitos del Pacto<sup>34</sup>.

En general, desde la última actualización de junio, los Estados miembros y la AAUE han realizado un esfuerzo importante para colmar las lagunas en la recogida de datos sobre la acogida<sup>35</sup>. No obstante, los sistemas nacionales de acogida son muy complejos y heterogéneos. Se precisan datos más detallados de todos los Estados miembros para que la Comisión proporcione una visión más completa y comparable de la capacidad de acogida de la Unión y de los Estados miembros a efectos del ciclo anual de gestión de la migración. Para los dos primeros ciclos anuales (2025 y 2026), la Comisión y la AAUE establecieron un enfoque gradual mediante el cual los Estados miembros están obligados a notificar los datos de acogida

---

<sup>30</sup> Entre ellos, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Rumanía.

<sup>31</sup> Por ejemplo: Irlanda, Rumanía y Suecia.

<sup>32</sup> Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Portugal, y Suecia están estudiando esta cuestión.

<sup>33</sup> Entre ellos, Austria, Chequia, Chipre, Eslovenia, Italia, Lituania y Portugal.

<sup>34</sup> Por ejemplo, Bulgaria, Chequia, Croacia, España, Estonia, Francia, Italia y Portugal.

<sup>35</sup> Sobre la base de los datos disponibles, ahora es posible obtener una visión general del número de personas acogidas en los sistemas nacionales formales de acogida de los Estados miembros, entendido como el conjunto de disposiciones en vigor para acoger a los solicitantes de asilo de conformidad con la Directiva (UE) 2024/1346. Sin embargo, los datos actuales no reflejan la ayuda para el alojamiento prestada a los beneficiarios de protección temporal al margen de la Directiva (UE) 2024/1346, ni son lo suficientemente detallados como para comparar la situación de acogida en los distintos Estados miembros.

en indicadores básicos<sup>36</sup>. A partir de 2027, los Estados miembros informarán a la AAUE en un conjunto completo de indicadores de acogida.

Los Estados miembros y los servicios de la Comisión siguen reuniéndose en el Comité de contacto de acogida para preparar la transposición de la Directiva (UE) 2024/1346 y aclarar las cuestiones pendientes. En debates recientes se abordaron cuestiones como las medidas de integración temprana, la restricción de la libertad de circulación, el internamiento y las alternativas al internamiento, así como, de manera más general, la interacción con otros elementos del Pacto. La red de acogida de la AAUE sigue trabajando para detectar las dificultades operativas y compartir buenas prácticas. Todos estos debates también se utilizarán en las próximas orientaciones revisadas de la AAUE sobre normas e indicadores. Asimismo, está a punto de completarse la guía práctica de la Agencia sobre la creación y gestión de un centro de llegada y acogida.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

Persisten algunos retos clave en los sistemas nacionales de acogida. Toda nueva construcción debe realizarse a su debido tiempo y, en caso necesario, deben adoptarse medidas intermedias para asegurar el cumplimiento de la Directiva (UE) 2024/1346 y garantizar capacidades adecuadas suficientes en el momento en que el Pacto entre en funcionamiento<sup>37</sup>. Siguen existiendo retos en lo relativo a los grupos vulnerables acogidos en los sistemas de acogida, como los menores no acompañados y las víctimas de violencia de género (sección 3.10).

Los Estados miembros que se encuentren en las primeras fases de planificación de los centros polivalentes y que aún no estén colaborando con la AAUE, deberán hacerlo a fin de tener en cuenta el plan y los modelos desarrollados específicamente para garantizar la armonización con las disposiciones y principios del Pacto.

En general, los retos relacionados con la capacidad y la integración de los sistemas de gestión ponen de relieve la necesidad continua de asignar recursos estratégicos. Este proceso sigue en curso en el caso de varios Estados miembros. La Comisión sigue prestando especial atención a los casos en los que los Estados miembros hayan planificado o ya estén comenzando a llevar a cabo una reducción de su capacidad de acogida, a fin de garantizar que tales medidas estén en consonancia con la necesidad general de contar con sistemas bien preparados. También se aconseja a los Estados miembros que prevean el internamiento en plena consonancia con la legislación del Pacto, según la cual debe ser una medida de último recurso.

Es necesario seguir mejorando la notificación de datos y la granularidad del sistema nacional de acogida para fundamentar la evaluación de la situación de acogida incluida en el Informe europeo anual sobre asilo y migración<sup>38</sup>. Dado el papel central de la acogida, será necesario seguir trabajando para garantizar que las estadísticas de acogida sean lo suficientemente comparables y completas, de modo que la evaluación sea más completa.

---

<sup>36</sup> Personas en el sistema de acogida (número total de personas en el sistema de acogida, incluido el desglose por situación jurídica de las personas en acogida y el número de menores no acompañados); y capacidad del sistema de acogida (total de camas disponibles al final del período de referencia).

<sup>37</sup> Sigue preocupando, por ejemplo, el caso de Bélgica, donde los tribunales siguen detectando la falta de condiciones de acogida adecuadas. Hay también motivos de preocupación con respecto a Bulgaria, Chipre, Croacia, Grecia, Letonia y Países Bajos.

<sup>38</sup> En líneas más generales, la organización de los sistemas de acogida varía en toda la Unión. Los beneficiarios de protección temporal a los que se proporciona ayuda para el alojamiento fuera de este sistema no se contabilizan en los informes de los Estados miembros.

## **Bloque 4: Procedimientos de asilo justos, eficientes y convergentes**

Las reformas relativas a la legislación del Pacto siguen debatiéndose en los foros pertinentes. La AAUE actualizó las orientaciones y normas operativas, y los indicadores pertinentes sobre los procedimientos de asilo que debían estar finalizados a finales de año, junto con la guía práctica sobre el registro y la presentación de solicitudes de protección internacional.

Varios Estados miembros están tomando medidas para hacer frente a los retrasos existentes en los casos de asilo y mejorar su gestión de los casos. Las medidas van desde la contratación de personal adicional hasta la reforma de los procesos a través de la digitalización y los sistemas integrados de gestión de casos, así como la armonización de los flujos de trabajo y los procedimientos entre las distintas partes interesadas<sup>39</sup>. Varios Estados miembros hacen uso de la ayuda de la AAUE, por ejemplo, para desarrollar conjuntamente procedimientos o solicitar despliegues o formación o para dirigir apoyo operativo<sup>40</sup>. La disminución en curso de las solicitudes de asilo en la Unión ayudará aún más a los Estados miembros a reducir los retrasos en los casos de asilo.

La mayoría de los Estados miembros han garantizado la cooperación con los órganos judiciales en su labor de ejecución<sup>41</sup>. Esto es crucial para garantizar la armonización entre las prácticas judiciales nacionales y las disposiciones del Pacto, a fin de permitir que los sistemas judiciales eficientes reduzcan los plazos de tramitación de las solicitudes y amplíen las capacidades para tramitar los recursos.

Como se ha señalado anteriormente, está en curso el procedimiento legislativo para las propuestas de la Comisión relativas al concepto de tercer país seguro y al establecimiento de una lista de países de origen seguros, lo que facilitará los procedimientos<sup>42</sup>.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

A pesar de las medidas adoptadas, hay que redoblar esfuerzos para reducir los retrasos y evitar que se produzcan otros nuevos<sup>43</sup>. Esto puede incluir la puesta en marcha oportuna de los procedimientos de contratación, ya sea para acuerdos provisionales o a largo plazo, y la formación necesaria para que el personal se familiarice con el nuevo marco, en posible cooperación con la AAUE. Solo si reducen sus retrasos, los Estados miembros podrán limitar en la medida de lo posible el funcionamiento paralelo de dos sistemas después de junio de 2026 [uno basado en el ya antiguo acervo de la Directiva 2013/32/UE y otro basado en el Reglamento (UE) 2024/1348 para los casos recibidos después del 12 de junio de 2026].

---

<sup>39</sup> Entre los Estados miembros que están actualmente acometiendo estas reformas figuran Alemania, Bélgica, Chipre, Finlandia, Irlanda, Italia y Malta.

<sup>40</sup> Por ejemplo, Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Grecia, Italia y Lituania.

<sup>41</sup> Varios Estados miembros se centran en el refuerzo del poder judicial, como Austria, Chequia, Estonia, Finlandia, Lituania y Luxemburgo. Por ejemplo, en Austria, el Tribunal Administrativo Federal puso en marcha un proyecto interno judicial «Ready 4 GEAS».

<sup>42</sup> Con respecto a la primera de ellas, el Parlamento Europeo designó a su ponente, y el 25 de septiembre se celebró una primera reunión técnica. El Consejo ha iniciado los trabajos sobre su posición, con debates en curso en el contexto del Grupo «Asilo». En cuanto a la propuesta de lista de la Unión de países de origen seguros, los debates progresan en el Consejo, y la Presidencia danesa avanza sobre una propuesta transaccional. El Parlamento Europeo ha designado a su ponente y en septiembre se celebraron dos reuniones técnicas.

<sup>43</sup> Los Estados miembros que se enfrentan a retos en este sentido son Alemania, Bélgica, Croacia, España, Estonia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Portugal. Al mismo tiempo, en varios Estados miembros, entre ellos, Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Finlandia, Lituania, Malta y Suecia, los asuntos pendientes se redujeron entre un 24 y un 50 % en el periodo comprendido entre junio de 2024 y junio de 2025.

Se anima a todos los Estados miembros a que hagan un mayor hincapié en la cooperación con el poder judicial y aborden los posibles riesgos de sobrecarga de los sistemas judiciales y de escasez de personal, también en vista de la reducción de los plazos en el marco de los nuevos procedimientos.

A medida que adaptan sus sistemas, los Estados miembros también deben seguir garantizando el acceso efectivo a los procedimientos de asilo y la aplicación del principio de no devolución.

En consonancia con la Comunicación 2024/570 sobre la lucha contra las amenazas híbridas derivadas de la instrumentalización de la migración y el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores de la Unión, las medidas adoptadas para hacer frente a la instrumentalización de la migración en las fronteras con Bielorrusia y Rusia, que conllevan graves intromisiones en los derechos fundamentales, como el derecho de asilo y las garantías que este lleva aparejadas, deben ser temporales y proporcionadas y limitarse a lo estrictamente necesario, así como garantizar el respeto del contenido esencial de esos derechos, al tiempo que se cumplen objetivos de interés general reconocidos por la Unión.

### **Bloque 5: Procedimientos de retorno más eficientes y justos**

Como parte de los esfuerzos conjuntos para simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos, además de emitir las decisiones negativas de asilo al mismo tiempo que las decisiones de retorno<sup>44</sup>, los Estados miembros están mejorando sus sistemas nacionales de gestión de casos de retorno y adoptando medidas para que el proceso de retorno sea más eficaz.

Varios Estados miembros han elaborado planes para aumentar su capacidad de asesoramiento en materia de retorno. Otras medidas incluyen el refuerzo de los programas de retorno voluntario asistido, los planes para aumentar los recursos humanos de las autoridades que gestionan los procedimientos de retorno o el establecimiento de oficinas de retorno para facilitar las relaciones interinstitucionales y aumentar la eficiencia de los procedimientos de retorno<sup>45</sup>.

Frontex, tal como han solicitado los Estados miembros, reforzará aún más su ayuda para asesoramiento, dirigido específicamente a los nacionales de terceros países cuyo recurso contra las decisiones negativas de asilo les haya concedido el derecho a permanecer en el territorio a la espera de una revisión en primera instancia<sup>46</sup>. Además, Frontex está trabajando en formación para especialistas en retorno sobre cooperación con terceros países y sistemas informáticos de retorno y sobre asesoramiento en materia de retorno y reintegración. Todos los Estados miembros siguen utilizando activamente el programa de reintegración de la UE de Frontex.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

La Comisión sigue dando prioridad al avance de las negociaciones relativas a la propuesta de Reglamento sobre el retorno<sup>47</sup>, que dé lugar a un rápido acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo, en cualquier caso, antes de la aplicación del Pacto en junio de 2026. El Coordinador de Retornos de la UE está trabajando para elaborar este año un manual sobre flujos de trabajo eficaces en el procedimiento fronterizo de retorno. Paralelamente, los servicios

---

<sup>44</sup> De conformidad con el artículo 37 del Reglamento (UE) 2024/1348.

<sup>45</sup> Esto incluye Austria, Italia, Rumanía y Eslovenia (asesoramiento); Bulgaria, Chequia y Chipre (retorno voluntario asistido y reintegración); oficinas de retorno: Bulgaria y Suecia.

<sup>46</sup> Véanse los artículos 38 y 68 del Reglamento (UE) 2024/1348.

<sup>47</sup> 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 [EUR-Lex - 52025PC0101 - ES - EUR-Lex](#).

de la Comisión, en estrecha cooperación con los Estados miembros, están estudiando la posibilidad de establecer mecanismos para apoyar a los Estados miembros que aún no emiten las decisiones de retorno al mismo tiempo que las decisiones negativas de asilo a fin de desarrollar capacidades y procedimientos para ello.

Frontex seguirá cartografiando los sistemas informáticos de gestión de casos de retorno de los Estados miembros mediante el análisis de sus deficiencias y asesorando sobre nuevas mejoras, así como tratando de establecer interconexiones entre los sistemas informáticos nacionales de gestión de casos de retorno de los Estados miembros y los de Frontex. En términos más generales, Frontex está evaluando actualmente la mejor manera de adaptar su apoyo a los Estados miembros para la realización de retornos forzosos y voluntarios en el marco del Pacto. Esto puede conllevar el establecimiento de rutas de retorno adicionales, la facilitación de las salidas desde aeropuertos periféricos y la capacidad de responder con flexibilidad a peticiones con poca antelación de vuelos chárter. A petición de los Estados miembros, Frontex también podrá desplegar agentes de escolta y apoyo para el retorno y equipos móviles conjuntos especializados en retorno. La Agencia también ampliará la cobertura geográfica del programa de reintegración de la UE.

## **Bloque 6: Responsabilidades que funcionen**

A nivel horizontal, las nuevas normas de ejecución del Reglamento (UE) 2024/1351 finalizaron en julio, y su adopción final está prevista para octubre. Las normas abarcan tanto las normas de responsabilidad como los elementos del mecanismo de solidaridad. Definen las modalidades de intercambio de información entre los Estados miembros, así como los detalles prácticos para la aplicación efectiva de las normas de responsabilidad establecidas en dicho Reglamento (en lo sucesivo, «normas de Dublín») y el mecanismo de solidaridad, cumpliendo efectivamente varios hitos clave en los bloques seis y siete del plan de ejecución común.

En apoyo de las reformas de las normas de responsabilidad en virtud del Reglamento (UE) 2024/1351, la EUAA publicó en abril de 2025 dos plantillas para formularios de localización de familiares<sup>48</sup>, una Guía práctica sobre localización de familiares<sup>49</sup> y la Guía sobre entrevistas a distancia<sup>50</sup>. La Agencia trabaja también en la revisión de la EUAA «Guía sobre el procedimiento de Dublín: estándares operativos e indicadores», prevista para 2026.

Los Estados miembros siguen avanzando en las reformas, reforzando su dotación de personal, proporcionando formación sobre las nuevas normas de responsabilidad, creando instalaciones específicas, perfeccionando los procedimientos para grupos o familias vulnerables y mejorando su infraestructura informática<sup>51</sup>. También están tomando medidas para reducir las posibilidades y los incentivos a los movimientos no autorizados mediante reformas en su sistema de acogida (véase la sección 3.4), como la creación de centros Dublín, y mediante cambios legislativos que utilizan las nuevas disposiciones sobre la restricción de la libertad de circulación, pero también a través de una mayor cooperación bilateral.

---

<sup>48</sup> Formulario de localización de familiares: menor| Agencia de Asilo de la Unión Europea y Formulario de localización de familiares adulto| Agencia de Asilo de la Unión Europea.

<sup>49</sup> *Practical Guide on Family Tracing Part I*: [«Guía práctica sobre localización de familiares, parte I», documento 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», documento en inglés]. <https://euaa.europa.eu/publications/practical-guidefamily-tracing-part-ii-tracing-AMMR>.

<sup>50</sup> *EUAA Guidance on Remote Interviews*: [«Orientaciones de la EUAA sobre las entrevistas a distancia», documento en inglés]. <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-remote-interviews>.

<sup>51</sup> Entre ellos, Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Estonia, Irlanda, Italia, Lituania, Malta y Portugal.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

Al nivel de los Estados miembros, persisten retos sistémicos, en particular la escasez de personal, la acumulación de retrasos, la insuficiencia de las capacidades de acogida para los traslados entrantes y la fuga de solicitantes. Para garantizar la plena aplicación del nuevo sistema, es esencial enviar una señal clara de que las normas de responsabilidad no pueden eludirse.

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 a todos los Estados miembros. Esto es importante para la transición efectiva a las nuevas normas de responsabilidad y para el correcto funcionamiento del ciclo anual de solidaridad.

Como se subraya tanto en el Informe europeo anual sobre asilo y migración como en la anterior Comunicación sobre la situación de la ejecución del Pacto, los Estados miembros deben abordar cualquier limitación operativa o de capacidad pendiente. Esto se extiende a las medidas relativas a otros bloques clave, en particular las condiciones de acogida y las oportunidades de integración temprana. También está estrechamente relacionado con la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 2024/1358.

Sobre la base de las nuevas normas, en este momento, eu-LISA está desarrollando las medidas técnicas y operativas para la comunicación entre los Estados miembros a través de DubliNet. Además, la AAUE publicará la revisión de la «Guía sobre el procedimiento de Dublín: estándares operativos e indicadores».

### **Bloque 7: Una solidaridad que funcione**

La puesta en marcha del primer ciclo anual de gestión de la migración y la creación del primer contingente de solidaridad es un resultado clave del Pacto, interrelacionado con la vertiente de responsabilidad de las reformas. El Informe europeo anual sobre asilo y migración, que también incluye una proyección de las llegadas, proporciona la base empírica para la Decisión de Ejecución de la Comisión y la propuesta de acto de ejecución del Consejo presentada por la Comisión<sup>52</sup>.

Los trabajos preparatorios para la aplicación del mecanismo de solidaridad prosiguieron en el marco de la plataforma de solidaridad, al igual que la preparación de la guía práctica de la AAUE sobre la aplicación operativa de la reubicación y las compensaciones de responsabilidad, prevista para marzo de 2026. El trabajo conjunto en curso entre la Comisión, las agencias de la Unión y los Estados miembros en el marco de la Red del Plan Rector<sup>53</sup> produjo un resultado satisfactorio en la transmisión y recogida de datos a efectos del ciclo anual de gestión de la migración, proporcionando una base de datos sólida y objetiva para la evaluación de la situación migratoria en la Unión.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

Los próximos pasos se definen en el Informe europeo anual sobre asilo y migración. Lo más importante es que los Estados miembros tendrán que acordar el nivel general de solidaridad y definir sus compromisos en el Foro de alto nivel de la Unión sobre solidaridad, con vistas a alcanzar un acuerdo sobre el contingente de solidaridad. Paralelamente, los preparativos para

---

<sup>52</sup> Véanse los artículos 9, 11 y 12 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>53</sup> La red del Plan, un resultado temprano del Pacto, es el marco operativo que reúne a las partes interesadas pertinentes de la Unión para supervisar y anticipar los flujos y situaciones migratorias. Se estableció mediante la Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias, [EUR-Lex — 32020H1366 — ES — EUR-Lex](#).

la puesta en marcha del mecanismo de solidaridad continúan en el seno de la Comisión —en particular los trabajos destinados a la creación del Foro de solidaridad a nivel técnico—, así como en los Estados miembros.

Una base empírica común y el intercambio de datos siguen siendo esenciales para el éxito de la ejecución del Pacto. Se anima a los Estados miembros a seguir colaborando con las agencias de la Unión y Eurostat para recopilar y transmitir datos exactos y oportunos, respetando los plazos establecidos y la definición de los indicadores comúnmente acordada. La racionalización de los datos de protección internacional está en curso para garantizar un conjunto único de estadísticas europeas oficiales sobre protección internacional<sup>54</sup>. La mejora de la recogida y la calidad de los datos continuará, también mediante la adopción del Reglamento (UE) 2024/1358.

### **Bloque 8: Preparación y planificación de contingencias**

La mayoría de los Estados miembros adoptaron y notificaron a la AAUE sus planes nacionales de contingencia en materia de acogida y asilo<sup>55</sup>, después de que se establecieran normas comunes y comparables en la plantilla facilitada por la AAUE. Al hacerlo, cumplieron otro hito importante establecido en la legislación.

La mayoría de los planes nacionales de contingencia notificados a la AAUE reflejan los elementos esenciales de la plantilla (asilo, acogida y menores no acompañados), aunque con diferentes niveles de exhaustividad y claridad<sup>56</sup>. También incluyen escenarios detallados con indicadores y umbrales claros, así como vínculos entre los escenarios y las medidas de respuesta. Asimismo, la mayor parte explican el procedimiento para la activación o desactivación de los escenarios pertinentes<sup>57</sup>. La visión general de los mecanismos de gobernanza también varió, y algunos Estados miembros abordaron con mayor detalle el modo en que las distintas autoridades han participado en la formulación del plan y el modo en que participarán en su activación en diferentes escenarios y ámbitos.

#### **Principales desafíos y próximas etapas:**

La Comisión y la EUAA mantienen conversaciones con los Estados miembros sobre cómo reforzar la exhaustividad y la claridad de los planes. Algunos ámbitos generales de mejora están relacionados con una mejor determinación de indicadores bien formulados y mensurables para cada escenario. Además, los planes deben incluir medidas de respuesta claras por ámbito y escenario. Esto incluye el posible uso del apoyo de la AAUE. Deben adoptarse medidas 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 capacidades que puedan movilizarse de manera flexible y eficiente. Aunque casi todos los Estados miembros indicaron vínculos con otros planes de contingencia pertinentes (por ejemplo, fronteras o retornos), no todos incluyeron estas referencias. La mayoría de los planes

---

<sup>54</sup> Se ha puesto en marcha un proyecto conjunto AAUE-Eurostat para racionalizar las estadísticas sobre protección internacional.

<sup>55</sup> Hungría y Polonia aún no han notificado sus planes de contingencia a la EUAA.

<sup>56</sup> Por ejemplo, hay cuestiones relativas a la ausencia de asilo en el plan (Francia); la inexistencia o falta de claridad de las medidas de respuesta relativas a los menores no acompañados (Chipre, España, Estonia, Países Bajos y Portugal), las medidas de preparación y respuesta (Chipre) y la falta de claridad sobre las medidas por escenarios (Estonia, Países Bajos). La mayoría de estos Estados miembros confirmaron su intención de revisar y completar los planes para adaptarlos mejor a la plantilla de la AAUE. Chipre, Estonia y Países Bajos ya están revisando sus planes con el apoyo de la AAUE.

<sup>57</sup> El 30 de julio de 2025, se remitieron a los Estados miembros indicaciones conjuntas para notificar a la Comisión y a la EUAA la activación y desactivación del plan en los casos previstos en la Directiva (UE) 2024/1346.

no explican el proceso ni los agentes que participarían para garantizar las revisiones obligatorias previstas en la Directiva (UE) 2024/1346.

Como han indicado algunos Estados miembros, los preparativos legislativos y administrativos en curso para la entrada en vigor del Pacto podrían seguir afectando al contenido de sus planes de contingencia. Por consiguiente, la Comisión invita a los Estados miembros a garantizar que sus planes se actualicen, en caso necesario, y se notifiquen a la AAUE en el momento de la entrada en vigor del Pacto. También sería aconsejable garantizar el desarrollo de capacidades y la puesta a prueba de los planes.

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

En los últimos meses, la mayoría de los Estados miembros han aclarado sus disposiciones relativas al asesoramiento jurídico. En algunos casos, los Estados miembros deben introducir cambios legislativos, que se están elaborando actualmente<sup>58</sup>. A nivel operativo, si bien algunos países continúan con los acuerdos existentes, la mayoría están realizando cambios, ampliando sus acuerdos existentes o estableciendo otros nuevos. Una gran mayoría de Estados miembros tiene previsto trabajar con socios, agencias independientes o asociaciones de abogados o de asistencia jurídica gratuita<sup>59</sup>. Del mismo modo, la mayoría de los Estados miembros ya han determinado los socios o mecanismos institucionales para establecer el mecanismo de seguimiento de los derechos fundamentales. En la mayoría de los casos, la tarea se asignará a defensores del pueblo ya existentes<sup>60</sup>.

Por lo que se refiere a las salvaguardias, la AAUE finalizó en septiembre de 2025 el material informativo sobre los nuevos procedimientos y publicó una guía práctica para el asesoramiento jurídico gratuito en la fase administrativa del procedimiento<sup>61</sup>. En el caso de los Estados miembros, especialmente la introducción del triaje ha requerido una atención y una formación renovadas específicamente relacionadas con la identificación y la respuesta a las vulnerabilidades<sup>62</sup>. Como parte de esta labor, se están organizando sesiones de formación. Para apoyar la identificación temprana y las respuestas adecuadas y armonizadas, el nuevo conjunto de instrumentos de triaje antes mencionado (sección 3.3) también incluye un anexo práctico sobre la realización de exámenes preliminares de la vulnerabilidad. Además, se ha puesto a disposición formación a medida<sup>63</sup>. La AAUE también está ultimando la revisión del módulo de formación más amplio «Introducción a la vulnerabilidad» para reflejar la legislación del Pacto. Con respecto a los retornos, Frontex, en colaboración con otras partes interesadas, está

---

<sup>58</sup> Es el caso de Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, España, Finlandia, Países Bajos y Suecia.

<sup>59</sup> Por ejemplo, Austria, Bulgaria, Croacia, Estonia, (aunque sobre la base del sistema actual), Chequia, Irlanda (Junta de Asistencia Jurídica Gratuita), Eslovaquia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumanía, (ampliando las disposiciones actuales), Alemania, Eslovenia, España, Finlandia y Países Bajos se basan en disposiciones internas.

<sup>60</sup> En la mayoría de los casos, la tarea se asigna o se asignará al Defensor del Pueblo (Austria, Bulgaria, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal y Rumanía), aunque existen excepciones como Croacia y los Países Bajos. En Rumanía, el Defensor del Pueblo ya ha asumido formalmente esta tarea. Irlanda propone el establecimiento de un mecanismo de supervisión independiente a través de un inspector jefe de procedimientos de asilo y fronteras, con el apoyo de un consejo consultivo.

<sup>61</sup> A finales de año, el material informativo se traducirá a veintitrés lenguas de la Unión y a veinte lenguas distintas de las de la Unión.

<sup>62</sup> Austria, por ejemplo, ha puesto en marcha una iniciativa para crear agentes de vulnerabilidad y reforzar la cooperación con el ACNUR.

<sup>63</sup> «Vulnerabilidad en el Pacto sobre Migración y Asilo», <https://euaa.europa.eu/publications/euaa-tailor-made-training-plan-pact-migration-and-asylum>.

desarrollando una aplicación móvil para trabajar con grupos vulnerables, que incluye también un examen de la vulnerabilidad. La Agencia de los Derechos Fundamentales (en lo sucesivo, «FRA») sigue asesorando a las instituciones de la Unión y a los gobiernos nacionales en materia de derechos fundamentales.

Los Estados miembros también se centraron en acciones relacionadas con los menores que incluyen medidas para garantizar una acogida adecuada, en algunos casos cambios en los procedimientos de evaluación de la edad, así como un mayor compromiso en relación con las citas de tutela y su supervisión<sup>64</sup>.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

Los Estados miembros que aún no hayan definido disposiciones relacionadas con el asesoramiento jurídico<sup>65</sup> o el mecanismo independiente de derechos fundamentales<sup>66</sup> deben hacerlo. Todos los Estados miembros deben abordar cualquier cuestión pendiente relacionada con la garantía de la competencia y la independencia adecuada y definir líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas. Esto conlleva evitar la división de esta función entre los distintos agentes o, cuando se elijan disposiciones compuestas, definir claramente un papel de liderazgo. Sobre la base de sus orientaciones de diciembre de 2024 relativas a la creación del propio Mecanismo, la FRA está actualmente elaborando orientaciones metodológicas para el trabajo de los futuros supervisores designados.

Aún deben solventarse los problemas relacionados con los grupos vulnerables alojados en los sistemas de acogida, como los menores no acompañados y las víctimas de violencia de género. Debe contarse con capacidades de acogida suficientes y adecuadas para los menores no acompañados que, en principio, no deben ser alojados junto con adultos. Los Estados miembros deben redoblar sus esfuerzos para garantizar de forma oportuna y adecuada que los menores tengan representantes a lo largo de todas las fases del proceso de asilo y garantizar el acceso de los niños a la educación y a los servicios sanitarios de conformidad con el Pacto. En los sistemas federales, es necesario prestar especial atención a la armonización de la legislación y la práctica en todos los niveles de gobierno.

La próxima reunión del grupo de expertos de la Comisión sobre los menores migrantes se centrará principalmente en las reformas de la tutela exigidas por el Pacto. A este respecto, la FRA está trabajando para actualizar el Manual de 2014 sobre la tutela de menores no acompañados en consonancia con las disposiciones introducidas por el Pacto. Antes de final de año, la AAUE publicará una actualización de las orientaciones de 2018 sobre la evaluación de la edad (3.ª edición).

### **Bloque 10: Integración y vías legales para la protección**

**Reasentamiento y vías legales** La Comisión presentó su propuesta para el primer Plan bienal de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión (en lo sucesivo, el Plan de la Unión). La propuesta del Plan de la Unión tiene por objeto establecer el número total de nacionales de terceros países o apátridas necesitados de protección, que los Estados miembros tienen previsto admitir en la Unión en 2026 y 2027. Refleja el debate mantenido en las reuniones del Comité de Alto Nivel en materia de Reasentamiento y Admisión Humanitaria, las contribuciones voluntarias de los Estados miembros participantes y la proyección de las necesidades

---

<sup>64</sup> En este ámbito, el Pacto contribuye a reformas más amplias: tras un período de hacinamiento que ha puesto de relieve la necesidad de ampliar y reformar el sistema de acogida, el sólido sistema de protección de la infancia de Irlanda se reforzará a través de la aplicación del Pacto.

<sup>65</sup> Grecia y Hungría.

<sup>66</sup> Estos últimos incluyen, por diferentes razones a: Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Malta y Suecia.

mundiales de reasentamiento señaladas por el ACNUR. El Plan de la Unión propuesto determina las regiones desde las que debe producirse la admisión, con el objetivo de ofrecer alternativas seguras viables a los viajes irregulares y seguir reforzando el papel del reasentamiento y la admisión humanitaria en la creación de asociaciones con terceros países.

La AAUE presta apoyo a los Estados miembros con necesidades conexas y está finalizando la actualización de sus módulos de formación sobre vías complementarias y sobre la fase de selección en el contexto del reasentamiento y la admisión humanitaria antes de que finalice el calendario previsto para finales de 2025.

**Integración de los beneficiarios de protección internacional** La mayoría de los Estados miembros han trabajado para incluir disposiciones del Pacto relacionadas con la integración y medidas de integración temprana en sus procesos nacionales de ejecución y transposición. Como se señaló en junio, varios Estados miembros abordaron en sus planes nacionales de ejecución la necesidad de invertir más o de apoyar nuevas medidas de integración, en particular mediante el desarrollo de medidas de integración temprana y un proceso más eficiente para el reconocimiento de las cualificaciones y la validación de las capacidades. Algunos Estados miembros han avanzado con las estrategias nacionales de integración<sup>67</sup> o pretenden ampliar los esfuerzos de integración con nuevas medidas de integración o integración temprana y cursos de idiomas<sup>68</sup>.

### **Principales desafíos y próximas etapas:**

El Consejo deberá adoptar el Plan de Reasentamiento y Admisión Humanitaria de la Unión, sobre la base de la propuesta de la Comisión, antes de finales de año. La Comisión está dispuesta para ayudar a los Estados miembros a trabajar en su aplicación.

Una política de integración coherente y operativa, que incluya medidas de integración temprana, sigue siendo un requisito previo para apoyar la autosuficiencia de los solicitantes, fomentar la cohesión social y permitir que los beneficiarios de protección internacional contribuyan a las sociedades de acogida lo antes posible<sup>69</sup>. También contribuye a reducir los incentivos a los movimientos no autorizados.

A pesar de su importancia crítica, las medidas de apoyo a la integración siguen variando considerablemente, y algunos Estados miembros aún deben intensificar sus esfuerzos, en particular en lo que respecta al apoyo al acceso a una vivienda adecuada, el apoyo a la integración en el mercado laboral, el reconocimiento de las cualificaciones y el establecimiento de medidas de integración temprana<sup>70</sup>. Para aumentar la eficacia de su apoyo, los Estados miembros deben redoblar esfuerzos para proporcionar medidas adaptadas a las necesidades específicas y eliminar los obstáculos a los que se enfrentan grupos destinatarios como las mujeres migrantes, los menores o las personas con necesidades relacionadas con la salud mental, como se destaca en la revisión intermedia del Plan de Acción sobre Integración e Inclusión.

La Comisión sigue respaldando las políticas de integración de los Estados miembros proporcionando financiación (también para la integración a largo plazo en el marco de los fondos de cohesión de la Unión), desarrollando orientaciones y fomentando asociaciones multinivel en las que participan los migrantes, las comunidades de acogida, las autoridades

<sup>67</sup> Malta puso en marcha la Estrategia y el Plan de Acción para la Integración (2025-2030) en enero de 2025.

<sup>68</sup> Por ejemplo, Austria, Chequia, Eslovenia, Estonia, Italia y Luxemburgo.

<sup>69</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027», COM(2020) 758 final, [EUR-Lex - 52020DC0758 - ES - EUR-Lex](#).

<sup>70</sup> Como Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Grecia, Hungría., Letonia y Rumanía.

locales y regionales, los interlocutores sociales y económicos, la sociedad civil y el sector privado.

## CONCLUSIÓN

En los próximos ocho meses, debe avanzarse de forma sostenida para garantizar la entrada en vigor con éxito de las reformas del Pacto, proporcionando una base estable para la futura acción de la Unión en materia de gestión de la migración y el asilo. Ello requiere un esfuerzo ahora y requerirá un trabajo colectivo en el futuro.

La atención debe centrarse en los desafíos señalados en el presente Informe, garantizando que los sistemas de solidaridad y responsabilidad funcionen, que los sistemas Eurodac estén preparados, que existan disposiciones para el procedimiento fronterizo y que se garanticen unas capacidades de acogida adecuadas en todos los Estados miembros. Otros elementos importantes del Pacto son el seguimiento de los derechos fundamentales, el asesoramiento jurídico y las nuevas disposiciones de salvaguardia para grupos vulnerables.

La Comisión sigue plenamente comprometida en esta senda y proseguirá su trabajo tanto a nivel horizontal como bilateral a través del trabajo de los equipos nacionales específicos.

Con la puesta en marcha del ciclo anual de gestión de la migración, debe avanzarse para abordar las deficiencias existentes en el sistema de Dublín y preparar plenamente la aplicación del marco de responsabilidad del Reglamento (UE) 2024/1351. Paralelamente, se avanzará en la puesta en marcha del contingente de solidaridad.

Un resultado importante a escala de la Unión será la adopción, a más tardar en diciembre de 2025, de una Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración en diciembre de 2025. Esta estrategia se basará en las estrategias nacionales que los Estados miembros transmitieron a la Comisión en junio, y que abarcan tanto la dimensión interior como la exterior de la migración en un enfoque global e integrado.

La Comisión presentará el próximo informe de la situación de la ejecución del Pacto al Parlamento Europeo y al Consejo en marzo de 2026.