



Bruselas, 18 de diciembre de 2024
(OR. en)

17015/24

**Expediente interinstitucional:
2024/0326(NLE)**

**SCH-EVAL 151
FRONT 343
MIGR 466
IXIM 266
SCHENGEN 56
COMIX 517**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 16 de diciembre de 2024

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2024) 589 final

Asunto: Propuesta de
DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO
por la que se establecen recomendaciones para abordar ámbitos comunes de mejora definidos como resultado de la evaluación temática de Schengen de 2024 «Colmar las lagunas nacionales: hacia un sistema de retorno de la UE efectivo mediante soluciones comunes y prácticas innovadoras»

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2024) 589 final.

Adj.: COM(2024) 589 final



Bruselas, 16.12.2024
COM(2024) 589 final

2024/0326 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se establecen recomendaciones para abordar ámbitos comunes de mejora definidos como resultado de la evaluación temática de Schengen de 2024 «Colmar las lagunas nacionales: hacia un sistema de retorno de la UE efectivo mediante soluciones comunes y prácticas innovadoras»

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El proceso de retorno de los nacionales de terceros países sin derecho legal de permanencia en el espacio Schengen es complejo y delicado e implica a un gran número de agentes, autoridades y partes interesadas. En los últimos años se han realizado esfuerzos significativos con resultados concretos para construir un sistema de retorno de la UE que funcione correctamente en consonancia con los objetivos establecidos en el Pacto sobre Migración y Asilo¹. La aplicación de la Estrategia de la UE sobre el retorno voluntario y la reintegración², la estrategia operativa para unos retornos más eficaces del coordinador del retorno y el trabajo de la Red de Alto Nivel para el Retorno respaldó y reforzó la coherencia de los esfuerzos de los Estados miembros. No obstante, sigue existiendo un enfoque fragmentado entre los sistemas de retorno de los Estados miembros de la UE que obstaculiza todo el potencial de la UE para lograr retornos más eficaces. Un obstáculo importante en el proceso de retorno está relacionado con la coordinación y la coherencia de los agentes y los procedimientos tanto a escala nacional como europea.

Los días 17 y 18 de octubre, el Consejo Europeo destacó la importancia de un planteamiento global de la migración, que incluya la aplicación de la legislación de la UE adoptada y la aplicación de la legislación vigente, con el fin de abordar mejor los retos actuales. El Consejo Europeo también pidió una actuación decidida a todos los niveles para facilitar, aumentar y acelerar los retornos de la Unión Europea, utilizando todas las políticas, instrumentos y herramientas pertinentes de la UE. Una aplicación más eficaz de la legislación vigente en materia de retorno y la continuación de los trabajos hacia un enfoque común para el retorno apoyan una aplicación más rápida y eficiente del Pacto.

Además, en las orientaciones políticas para 2024-2029, la presidenta Von der Leyen pidió un nuevo enfoque común en materia de retorno. Esto implica establecer un nuevo marco legislativo para acelerar y simplificar el proceso de retorno, garantizando al mismo tiempo que los retornos se lleven a cabo de manera digna. También implica digitalizar la gestión de casos y avanzar hacia el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno en toda la UE. Las recomendaciones formuladas en la presente propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo apoyan las reflexiones y la preparación de las próximas propuestas para un nuevo marco legislativo.

El Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo estableció un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen³. De conformidad con el artículo 4, apartado 4, del Reglamento, la Comisión puede organizar evaluaciones temáticas, en particular para evaluar cuestiones en todos los ámbitos políticos o prácticas de los Estados miembros y de los países asociados a Schengen (denominados colectivamente Estados miembros) que se enfrentan a retos similares.

¹ COM(2020) 609 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

² COM(2021)120 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Estrategia de la UE sobre retorno voluntario y reintegración.

³ Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013. DO L 160 de 15.6.2022, p. 1.

El programa de evaluación anual de 2024⁴ para verificar la aplicación del acervo de Schengen de conformidad con el Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo estableció que la Comisión y los Estados miembros llevarían a cabo en 2024 una evaluación temática titulada «Colmar las lagunas nacionales: hacia un sistema de retorno de la UE efectivo mediante soluciones comunes y prácticas innovadoras». Esta evaluación tiene un doble objetivo: por una parte, identificar los principales obstáculos comunes que limitan la capacidad de las autoridades para llevar a cabo el retorno de nacionales de terceros países sin un derecho legal de estancia y, por otra, desarrollar ámbitos comunes de mejora en los que soluciones y prácticas comunes de la UE aportarían valor añadido.

En consonancia con estos objetivos, la evaluación temática analizó los principales cuellos de botella y las posibles soluciones en los sistemas nacionales de retorno, centrándose en las **etapas clave del proceso de retorno**:

- Inicio del proceso de retorno;
- Identificación de nacionales de terceros países;
- Cooperación entre agencias nacionales y europeas;
- Retorno voluntario y ejecución de los retornos.

Teniendo en cuenta que el retorno efectivo de los nacionales de terceros países sin derecho a permanecer en la UE requiere una planificación adecuada y proactiva, en particular para el desarrollo de capacidades a corto, medio y largo plazo, así como una coordinación eficiente, la evaluación temática prestó especial atención a los procesos estratégicos y horizontales. Se trata de la coordinación y la coherencia de los agentes y procedimientos tanto a nivel nacional como europeo, que son procesos esenciales para el buen funcionamiento del espacio Schengen. Los resultados de la evaluación tienen por objeto proporcionar una respuesta conjunta a los retornos para fomentar una mayor coordinación y coherencia, respetando al mismo tiempo las salvaguardias de los derechos fundamentales, con vistas a maximizar el potencial de las herramientas existentes y del marco jurídico europeo.

La evaluación temática tiene en cuenta el importante papel de un **sistema de retorno eficaz dentro de la gestión europea integrada de las fronteras**, tal como se define en el Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas⁵. Además, tras la entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Schengen renovado⁶ y las nuevas funcionalidades de apoyo a los procedimientos de retorno, la evaluación temática examina el uso eficaz de las descripciones sobre retorno y las denegaciones de entrada introducidas en el **Sistema de Información de Schengen**, así como las capacidades nacionales para intercambiar información eficazmente y cooperar con otros Estados miembros, con vistas a hacer cumplir las decisiones de retorno y prevenir los movimientos secundarios no autorizados dentro del espacio Schengen.

⁴ Decisión de Ejecución C(2023) 5300 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2023, por la que se determina la primera sección del programa de evaluación anual para 2024, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen.

⁵ Artículo 3, apartado 1, letra i), del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

⁶ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular.

En consonancia con la naturaleza específica de la evaluación temática (es decir, un compromiso a largo plazo a lo largo de 2024, que requiere conocimientos especializados específicos en varios ámbitos relacionados), la Comisión creó en diciembre de 2023 un equipo de evaluación específico compuesto por quince expertos de los Estados miembros, dos expertos de la Comisión y observadores de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). El equipo de evaluación elaboró un cuestionario específico, que se compartió con todos los Estados miembros, con el fin de identificar ámbitos comunes de mejora y buenas soluciones prácticas a escala nacional y de la UE en las etapas clave del retorno antes mencionadas, que pudieran contribuir al buen funcionamiento del espacio Schengen. El equipo de evaluación también examinó los informes periódicos de evaluación de Schengen existentes en el ámbito del retorno para identificar los retos comunes o las mejores prácticas que entren en el ámbito de aplicación de la evaluación temática. Del mismo modo, el equipo de evaluación tuvo en cuenta las consultas pertinentes de la Red Europea de Migración. Además, se celebraron cinco debates en grupos temáticos entre el equipo de evaluación y Frontex con el fin de aprovechar los conocimientos especializados y los conocimientos de la Agencia con vistas a una mayor comprensión de dónde pueden surgir retos clave y dónde se han observado las mejores prácticas.

Sobre la base de las respuestas al cuestionario específico que el equipo de evaluación recibió a finales de junio de 2024, Italia, los Países Bajos y Noruega fueron seleccionados para visitas entre septiembre y octubre de 2024. Se seleccionaron teniendo en cuenta prácticas que, debido a su naturaleza, no pudieron evaluarse eficazmente a distancia, así como la necesidad de evitar una carga adicional para los Estados miembros que han sido evaluados recientemente y los sujetos a evaluaciones periódicas en 2024-2025, garantizando al mismo tiempo un enfoque equilibrado y representativo. Asimismo, se llevaron a cabo videoconferencias sobre temas concretos con Austria y Dinamarca para obtener más información y aclaraciones.

De conformidad con el artículo 20, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, la Comisión adoptó un informe de evaluación⁷ que establece los ámbitos comunes de mejora y las mejores prácticas identificadas durante la evaluación temática.

Sobre esta base, la presente propuesta contiene recomendaciones para abordar ámbitos comunes de mejora, que deben leerse junto con las mejores prácticas⁸ descritas en el informe de evaluación temática⁹.

En consonancia con las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 17 y 18 de octubre de 2024, es fundamental que se adopten rápidamente todas las medidas necesarias para hacer cumplir las decisiones de retorno dictadas por las autoridades de los Estados miembros. Las recomendaciones propuestas son apoyar estos esfuerzos y ofrecer valiosas perspectivas para el

⁷ C(2024) 8200.

⁸ El considerando 21 del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen define las mejores prácticas como «medidas nuevas e innovadoras que mejoren significativamente la aplicación de las normas comunes y que puedan ser puestas en práctica por otros Estados miembros».

⁹ Se trata de prácticas que el equipo de evaluación considera que mejoran la eficacia del sistema de retorno de la UE. No han sido sometidas a un control de conformidad con el Derecho de la UE, ya que los Estados miembros siguen siendo plenamente responsables de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables.

nuevo enfoque común de la UE en materia de retorno, incluido el futuro marco legislativo de la UE, y garantizar la coherencia con los trabajos sobre retorno en la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo.

En el plazo de dos meses a partir de la adopción por el Consejo de la Decisión de Ejecución por la que se establecen las recomendaciones, se invitará a cada Estado miembro a presentar un plan de acción a la Comisión para que revise su adecuación, así como al Consejo, de conformidad con los artículos 24 y 23, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo. Estos planes de acción contendrán medidas correctoras para aplicar todas las recomendaciones destinadas a establecer procedimientos operativos eficaces para unos retornos más eficaces. En particular, los Estados miembros explicarán también cómo pretenden aplicar las mejores prácticas identificadas que consideren pertinentes y aclarar por qué las prácticas restantes no pueden tenerse en cuenta teniendo en cuenta las especificidades jurídicas y operativas nacionales.

Los Estados miembros deben informar a la Comisión y al Consejo sobre la aplicación de sus planes de acción. Se buscarán las sinergias con el plan de acción existente en materia de retorno (si sigue abierto). La Comisión presentará una visión general de los avances globales en la aplicación de los planes de acción en el informe sobre el estado de Schengen en 2026, garantizando la coherencia con los esfuerzos en curso para seguir desarrollando el enfoque común de la UE en materia de retorno, también como parte de la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo. Además, la Comisión seguirá apoyando la aplicación de las mejores prácticas.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

Las recomendaciones sirven para aplicar correcta y eficazmente las disposiciones vigentes del acervo de Schengen.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

Las recomendaciones están relacionadas con otras políticas clave de la Unión relativas al buen funcionamiento del espacio Schengen de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, como las fronteras exteriores e interiores, los visados, la migración y el asilo, así como la seguridad interior.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Artículo 23, apartado 2, y artículo 24 del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El artículo 23, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/922 exige a la Comisión que presente una propuesta al Consejo para adoptar recomendaciones sobre las medidas correctoras que deben adoptar los Estados miembros a la luz de las conclusiones del informe de evaluación. El artículo 23, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/922 exige que los Estados miembros evaluados presenten un plan de acción a la Comisión y al Consejo para aplicar todas las recomendaciones. El artículo 24 establece que el artículo 23, apartados 1, 2 y 3, se aplicará a las evaluaciones temáticas.

Es necesaria una actuación a escala de la Unión para reforzar la confianza mutua entre los Estados miembros y asegurar una mejor coordinación a escala de la Unión a fin de garantizar que los Estados miembros apliquen correcta y efectivamente todas las normas de Schengen.

- **Proporcionalidad**

El artículo 23, apartado 2, en relación con el artículo 24 del Reglamento (UE) 2022/922 refleja las competencias específicas del Consejo en materia de evaluación mutua de la ejecución de las políticas de la Unión dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones ex post / controles de la adecuación de la legislación existente**

n.a.

- **Consultas con las partes interesadas**

En consonancia con el artículo 20, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento (CE) n.º 2022/922, el proyecto de informe de evaluación se presentó a los Estados miembros para que formularan observaciones.

De conformidad con el artículo 20, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, la Comisión adoptó un informe de evaluación¹⁰, de acuerdo con el dictamen de la Comisión de Schengen el 29 de noviembre de 2024.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

n.a.

- **Evaluación de impacto**

n.a.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

n.a.

- **Derechos fundamentales**

Durante el proceso de evaluación se tuvo en cuenta la protección de los derechos fundamentales en la aplicación del acervo de Schengen.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

n.a.

5. OTROS ELEMENTOS

n.a.

¹⁰ C(2024) 8200.

Propuesta de

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DEL CONSEJO

por la que se establecen recomendaciones para abordar ámbitos comunes de mejora definidos como resultado de la evaluación temática de Schengen de 2024 «Colmar las lagunas nacionales: hacia un sistema de retorno de la UE efectivo mediante soluciones comunes y prácticas innovadoras»

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) 2022/922 del Consejo, de 9 de junio de 2022, relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1053/2013¹¹, y en particular su artículo 23, apartado 2, y su artículo 24,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) En sus conclusiones de 17 de octubre de 2024, el Consejo Europeo pidió una actuación decidida a todos los niveles para facilitar, aumentar y acelerar los retornos desde la Unión Europea, utilizando todas las políticas, instrumentos y herramientas pertinentes de la UE, incluidos la diplomacia, el desarrollo, el comercio y los visados.
- (2) En 2024, un equipo de evaluación compuesto por expertos de los Estados miembros, la Comisión y observadores de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) llevó a cabo una evaluación temática de las prácticas y capacidades de los Estados miembros para garantizar el retorno efectivo de los nacionales de terceros países sin derecho a permanecer en el territorio de los Estados miembros que aplican el acervo de Schengen. La evaluación temática tenía por objeto identificar los principales obstáculos comunes que limitan la capacidad de las autoridades nacionales para llevar a cabo retornos efectivos y determinar soluciones y prácticas comunes de la Unión que aportarían un valor añadido a un sistema común de retorno de la UE. La evaluación temática también tenía por objeto reforzar la capacidad de los Estados miembros para cumplir sus obligaciones legales de devolver a los nacionales de terceros países sin derecho legal de estancia y contribuir a una aplicación uniforme, armonizada y eficiente del acervo de Schengen, teniendo en cuenta que el retorno es fundamental para garantizar una gestión eficaz y creíble de la migración, en particular para limitar los movimientos secundarios, así como para abordar de manera sostenible algunas amenazas clave para la seguridad interior del espacio Schengen.
- (3) Dado que el proceso de retorno está estrechamente vinculado a la aplicación general del acervo de Schengen, lo que da lugar a un proceso complejo en el que participan un elevado número de agentes, autoridades y partes interesadas, la evaluación temática se

¹¹ DO L 160 de 15.6.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

centró en tres ámbitos diferentes: retorno, protección de las fronteras exteriores y gestión de los sistemas informáticos. El principal objetivo de este enfoque era evaluar si los Estados miembros adoptan todas las medidas necesarias para hacer cumplir las decisiones de retorno, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países afectados, y definir las posibles medidas que deben adoptarse para mejorar en estos ámbitos.

- (4) Tras la evaluación temática, la Comisión adoptó un informe¹² que contiene la evaluación de los ámbitos comunes de mejora y enumera las mejores prácticas identificadas durante la evaluación temática¹³.
- (5) Todos los Estados que aplican íntegramente el acervo de Schengen han sido evaluados como parte de esta evaluación temática de conformidad con la metodología prevista en la guía de evaluación de Schengen establecida en la Recomendación C (2023) 6790 de la Comisión¹⁴.
- (6) El equipo de evaluación funcionó bajo la coordinación de expertos principales de la Comisión y de los Estados miembros (Suecia). Además, estaba compuesto por un segundo experto de la Comisión y expertos nacionales de Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovenia, España y Suiza. Los observadores designados por Frontex y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea apoyaron el trabajo del equipo de evaluación.
- (7) El equipo de evaluación elaboró un cuestionario específico y analizó los resultados de anteriores informes de evaluación de Schengen para determinar los retos comunes y las mejores prácticas pertinentes para la evaluación temática.
- (8) Las recomendaciones establecidas en la presente Decisión y las mejores prácticas recogidas y descritas en el informe se han estructurado en torno a tres pilares: (1) El buen funcionamiento del sistema de Schengen requiere retornos efectivos, (2) Garantizar la eficacia en las etapas clave del proceso de retorno entre las autoridades nacionales y (3) Maximizar la eficiencia nacional a través de una cooperación europea más estrecha. Estos componentes básicos requieren una planificación horizontal eficaz, que incluya capacidades adecuadas, procedimientos racionalizados y una coordinación eficaz tanto a nivel nacional como de la Unión, en particular mediante el uso de la tecnología.
- (9) La evaluación temática hace hincapié en la importancia del retorno como parte esencial de las estrategias nacionales para la gestión europea integrada de las fronteras. Una cooperación eficaz entre organismos a nivel nacional es un requisito previo clave para el buen funcionamiento del sistema nacional de retorno y, por consiguiente, para un sistema europeo común. Para lograr este sistema es necesario mejorar el intercambio de información para una toma de decisiones más eficiente y eficaz, mediante el mejor uso posible de la información disponible para las autoridades a

¹² C(2024) 8200.

¹³ Se trata de prácticas que el equipo de evaluación considera que mejoran la eficacia del sistema de retorno de la UE. No han sido sometidas a un control de conformidad con el Derecho de la UE, ya que los Estados miembros que aplican el acervo de Schengen siguen siendo plenamente responsables de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables.

¹⁴ Recomendación C(2023) 6790 de la Comisión, de 16 de octubre de 2023, sobre el establecimiento de una Guía de Evaluación de Schengen que se utilizará para la aplicación del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen.

nivel nacional y dentro de los sistemas de información a gran escala de la Unión, principalmente el Sistema de Información de Schengen.

- (10) Garantizar la rápida iniciación del proceso de retorno tras los procedimientos relacionados con el fin de la estancia legal es fundamental para cumplir la obligación de dictar decisiones de retorno sin demora a los nacionales de terceros países en situación irregular. Al mismo tiempo, deben existir todas las garantías pertinentes en materia de derechos fundamentales para garantizar que los nacionales de terceros países estén sujetos a una evaluación individual que tenga en cuenta su situación y necesidades, así como el acceso a una tutela judicial efectiva. El acervo de Schengen en materia de retorno otorga a los Estados miembros un margen para establecer procedimientos operativos y modalidades eficaces que respeten los derechos fundamentales.
- (11) La identificación de los nacionales de terceros países en situación irregular es un paso necesario para la aplicación efectiva del procedimiento de retorno, en particular mediante el uso eficaz de todas las herramientas y la información disponibles a escala nacional y de la Unión.
- (12) Un sistema de retorno eficaz requiere la posibilidad de un retorno digno y sostenible de forma voluntaria, que es preferible al retorno forzoso. El uso del asesoramiento en materia de retorno y de la asistencia a la reintegración disponible son herramientas clave para fomentar el retorno voluntario. Para que el sistema de retorno voluntario sea fiable y para evitar la fuga y los movimientos secundarios, también es necesario un seguimiento eficaz de los nacionales de terceros países a los que se ordena abandonar el territorio para garantizar que cumplen sus obligaciones de retorno. Esto se ve facilitado por las funcionalidades del Sistema de Información de Schengen, que deben complementarse con medidas eficaces a nivel nacional para lograr el efecto deseado.
- (13) Para evitar posibles implicaciones en materia de seguridad, es fundamental disponer de procedimientos y mecanismos de cooperación eficaces entre las autoridades a escala nacional y de la Unión para identificar lo antes posible a los nacionales de terceros países sin derecho legal a permanecer que supongan una amenaza para la seguridad y dar prioridad a su retorno. Por la misma razón, es necesaria una cooperación efectiva entre las autoridades pertinentes para devolver a los nacionales de terceros países sin derecho legal de estancia que estén cumpliendo una pena de prisión.
- (14) La mejora del Sistema de Información de Schengen, que incluye descripciones sobre retorno, refuerza los procedimientos de retorno cuando se utilizan efectivamente, en particular mediante el intercambio de datos biométricos y la notificación de respuestas positivas, así como el intercambio de información complementaria entre los Estados miembros.
- (15) La aplicación efectiva del acervo de Schengen y de los instrumentos europeos existentes son recursos valiosos para seguir mejorando la eficacia de los retornos. No obstante, los Estados miembros que apliquen el acervo de Schengen deben aplicar medidas adicionales y mejores prácticas para maximizar su impacto.
- (16) El informe identificó ámbitos comunes de mejora a los que se enfrentan los Estados miembros a la hora de preparar o llevar a cabo procedimientos para devolver a nacionales de terceros países sin derecho legal de estancia, que constituyen la base de las recomendaciones establecidas en la presente Decisión. El informe también contiene

numerosas mejores prácticas para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los retos existentes.

- (17) De conformidad con el artículo 23, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/922, los Estados miembros deben presentar a la Comisión y al Consejo un plan de acción para aplicar las recomendaciones. Esto debe hacerse en un plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la presente Decisión. El plan de acción debe prever medidas correctoras adecuadas para abordar los ámbitos susceptibles de mejora. Sobre la base de la amplia gama de mejores prácticas recopiladas y descritas en el informe, los Estados miembros deben considerar su valor añadido para lograr un sistema de retorno de la Unión más eficaz y la viabilidad de aplicarlas, en consulta, cuando proceda, con los Estados miembros que ya las hayan aplicado. Se anima a los Estados miembros a que identifiquen en los planes de acción individuales las mejores prácticas que tengan intención de aplicar y a que expliquen por qué las demás mejores prácticas no pueden tenerse en cuenta considerando las especificidades jurídicas y operativas nacionales.
- (18) De conformidad con el artículo 23, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento (UE) 2022/922, la Comisión, previa consulta al equipo de evaluación, debe revisar la adecuación de los planes de acción en el plazo de un mes a partir de su presentación. De conformidad con el artículo 23, apartado 3, párrafos tercero y cuarto, de dicho Reglamento, los Estados miembros deben informar a la Comisión y al Consejo sobre la aplicación de su plan de acción cada seis meses a partir de la fecha del aviso de recepción de la revisión del plan de acción, hasta que la Comisión considere que el plan de acción se ha aplicado plenamente.

RECOMIENDA:

que la República de Austria, el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, la República de Croacia, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República de Finlandia, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, la República de Islandia, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Hungría, el Principado de Liechtenstein, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, el Reino de Noruega, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, el Reino de Suecia y la Confederación Suiza,

I. EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SCHENGEN REQUIERE RETORNOS EFECTIVOS

El retorno como parte esencial de la gobernanza de Schengen

1. Garantizar la aplicación efectiva del retorno como parte integrante de los componentes pertinentes de las estrategias nacionales para la gestión europea integrada de las fronteras, promoviendo la cooperación efectiva entre todas las partes interesadas implicadas, tal como se establece en el artículo 3 y el artículo 8, apartado 6, del Reglamento (UE) 2019/1896¹⁵ del Parlamento Europeo y del Consejo;
2. Establecer y actualizar periódicamente el desarrollo de capacidades y los planes de contingencia para el retorno, sobre la base de los resultados de un análisis de riesgos,

¹⁵ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

conforme a lo dispuesto en el artículo 9, apartados 3 y 4, y el artículo 29, apartado 7, del Reglamento (UE) 2019/1896;

II. GARANTIZAR LA EFICACIA EN LAS ETAPAS CLAVE DEL PROCESO DE RETORNO ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES

Iniciar y gestionar eficazmente los procedimientos de retorno

3. Garantizar que se dicte sin demora una decisión de retorno a cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en el territorio de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁶, y teniendo en cuenta las posibilidades previstas en el artículo 6, apartado 6, de dicha Directiva;
4. Evaluar el sistema nacional de recurso para las decisiones de retorno (en particular el número de casos, los plazos de recurso, las condiciones para la concesión de un efecto suspensivo automático y los plazos de revisión judicial) y adoptar medidas que den lugar a procedimientos de recurso rápidos que contribuyan a la eficacia global del retorno, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales de las personas afectadas, de conformidad con el artículo 13 de dicha Directiva;
5. Garantizar la ejecución de las decisiones de retorno de manera eficaz y proporcionada de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE, adoptando medidas para tramitar rápidamente las solicitudes de protección internacional posteriores que no contengan nuevos hechos o circunstancias y que se presenten con el único fin de retrasar u obstaculizar la expulsión;

Sistema digital de gestión de casos de retorno para garantizar la coordinación entre las autoridades (incluidos los sistemas informáticos de gran magnitud)

6. Desarrollar y seguir mejorando el sistema nacional de gestión de casos de retorno a la luz del modelo de referencia para los sistemas nacionales de gestión de casos de retorno (RECAMAS) creado por Frontex, teniendo en cuenta la evolución de las soluciones digitales para los procedimientos de migración y asilo a escala de la UE y haciendo pleno uso del apoyo disponible de la Agencia de conformidad con el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) 2019/1896;

Procedimiento de identificación, en particular mediante el uso de sistemas informáticos de gran magnitud que apoyen la aplicación del acervo de Schengen

7. Maximizar el uso de todas las herramientas disponibles (como las bases de datos nacionales y de la UE, el apoyo a la red de funcionarios de enlace) e incentivos (como ofrecer asistencia adaptada al retorno voluntario y la reintegración, formación profesional) para facilitar la identificación de los nacionales de terceros países

¹⁶ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 348 de 24.12.2008, p. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

sujetos a retorno, con vistas a la ejecución de una decisión de retorno de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE;

Sistemas de retorno creíbles: coherencia entre los retornos voluntarios y forzosos

8. Utilizar todas las herramientas disponibles para promover las posibilidades de un retorno digno para los nacionales de terceros países sujetos a retorno, a fin de dar pleno efecto a la preferencia por el retorno voluntario de conformidad con el artículo 7, apartado 1, y el considerando 10 de la Directiva 2008/115/CE, proporcionando asesoramiento sistemático en materia de retorno y una asistencia reforzada en materia de retorno, incluida la asistencia prestada de conformidad con el artículo 48, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE) 2019/1896;
9. Establecer mecanismos adecuados para supervisar el cumplimiento de una obligación de retorno, a fin de ejecutar la decisión de retorno si no se ha concedido un plazo para la salida voluntaria o si la obligación de retorno no se ha cumplido dentro del plazo concedido para la salida voluntaria, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE;
10. Garantizar que la salida de un nacional de un tercer país sujeto a retorno se registre sistemática y rápidamente en el Sistema de Información de Schengen e introducir una descripción sobre la denegación de entrada, según proceda, mediante la realización efectiva de controles de salida en las fronteras exteriores de conformidad con el artículo 8, apartado 3, letras g) y h), del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁷ y garantizando que la información complementaria se comparta a través de Sirene de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁸;

Retorno prioritario de delincuentes y de quienes suponen una amenaza para la seguridad

11. Adoptar todas las medidas necesarias para el retorno lo antes posible a los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno que no conceda un plazo para la salida voluntaria, así como a los nacionales de terceros países que estén cumpliendo una pena de prisión, sin perjuicio del Derecho penal nacional, de conformidad con el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/115/CE;
12. Incluir sistemáticamente en las descripciones sobre retorno contenidas en el Sistema de Información de Schengen información sobre la amenaza que representa un nacional de un tercer país en situación irregular para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra o), del Reglamento (UE) 2018/1860, tan pronto como se determine dicha amenaza;
13. Garantizar el pleno uso de las posibilidades previstas en el artículo 7, apartado 4, y el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2008/115/CE en relación con la concesión de un plazo para la salida voluntaria y la duración de las prohibiciones de entrada, en los

¹⁷ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

¹⁸ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 312 de 7.12.2018, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

casos relativos a nacionales de terceros países en situación irregular que supongan un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional;

III. MAXIMIZAR LA EFICIENCIA NACIONAL A TRAVÉS DE UNA COOPERACIÓN EUROPEA MÁS ESTRECHA

Mejora del intercambio de información para una toma de decisiones más eficiente y eficaz

14. Garantizar que las autoridades nacionales competentes que participan en el examen de las condiciones y en la toma de decisiones relacionadas con la entrada, la estancia y el retorno de nacionales de terceros países, así como las que llevan a cabo inspecciones de nacionales de terceros países que entran o se encuentran ilegalmente en el territorio de los Estados miembros, tengan pleno acceso a los datos y el derecho a consultarlos en el Sistema de Información de Schengen de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (UE) 2018/1860, el artículo 34 del Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁹ y el artículo 44 del Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo²⁰;
15. Garantizar que existan procedimientos nacionales rápidos para el intercambio de información entre las autoridades pertinentes de modo que las descripciones sobre retorno se introduzcan en el Sistema de Información de Schengen sin demora tras la emisión de una decisión de retorno, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (UE) 2018/1860;
16. Garantizar que los datos biométricos disponibles a que se refiere el artículo 4, apartado 1, letras u) y v), del Reglamento (UE) 2018/1860 se incluyan en las descripciones sobre retorno contenidas en el Sistema de Información de Schengen, a fin de mejorar la identificación;

Apoyo operativo a través de Frontex

17. Utilizar plenamente el apoyo operativo disponible a través de Frontex previsto en los artículos 48 y 50 del Reglamento (UE) 2019/1896 para mejorar la eficacia de las actividades de retorno; con este fin, adaptar los sistemas y procesos nacionales para eliminar obstáculos.
18. Utilizar el apoyo operativo disponible a través de Frontex para desplegar equipos de retorno previstos en el artículo 52 del Reglamento (UE) 2019/1896, garantizando al mismo tiempo la plena integración operativa de conformidad con los artículos 54 y 82 del Reglamento (UE) 2019/1896, a fin de responder a la falta de recursos humanos que obstaculizan la ejecución eficaz y rápida de los retornos, especialmente

¹⁹ Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 (DO L 312 de 7.12.2018, p. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

²⁰ Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (DO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).

en los casos en que un gran número de nacionales de terceros países estén sujetos al proceso de retorno al mismo tiempo.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*