

Bruselas, 3 de octubre de 2025
(OR. en)

9205/25

Expediente interinstitucional:
2025/0059 (COD)

LIMITE

JAI 647
MIGR 183
COMIX 150

CH
IS
LI
NO

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Documento de la Presidencia sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno emitidas por otros Estados miembros

En los últimos años, una de nuestras prioridades ha sido una política de retorno más eficaz. Sigue siendo fundamental asegurar que disponemos de una política que funcione con eficacia y conseguir incrementar el número de retornos desde la UE a terceros países, de modo que nuestras sociedades puedan confiar en la capacidad de los Gobiernos para gestionar la migración y destinar los recursos a quienes necesiten protección internacional. Una política de retorno eficaz también enviará un mensaje claro a todos los nacionales de terceros países que no necesiten protección, al desalentarlos a emprender peligrosos viajes hasta la Unión Europea, y ayudará a evitar que la gente arriesgue su vida.

No existe ninguna solución milagrosa para conseguir una política de retorno eficaz. Se trata de un proceso complejo, que requiere tiempo y que involucra a múltiples organismos o autoridades tanto en los Estados miembros como en terceros países.

Para disponer de una política de retorno eficaz, lo primero y más importante que necesitamos es un marco jurídico actualizado que aborde las necesidades de los Estados miembros y que nos permita llevar a cabo los retornos de manera eficaz y rápida. La Comisión Europea ha atendido a la petición de nuestros dirigentes de presentar rápidamente una nueva propuesta legislativa en materia de retorno, y así lo hizo en marzo. Desde entonces, nuestros expertos se han empleado a fondo en debatir la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre Retorno por el que se establece un sistema común de la UE para los retornos y en garantizar que sus disposiciones permitan a las autoridades llevar a cabo los retornos de manera rápida y eficaz.

La propuesta es muy completa y exhaustiva y requiere tiempo para su debate. No obstante, creemos que se necesitan urgentemente normas actualizadas y adaptadas al presente en lo que respecta al retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Tenemos la convicción de que, gracias a nuestra determinación a trabajar arduamente en la materia y al esfuerzo continuo de los Estados miembros, antes de que termine la Presidencia danesa podremos establecer nuestra posición con respecto a la propuesta de Reglamento sobre Retorno. Contamos con el apoyo de los Estados miembros en este reto.

La propuesta de Reglamento sobre Retorno presenta diferentes novedades. En el próximo debate que se celebrará en el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de octubre, nos gustaría centrarnos en una de las principales novedades: la propuesta del reconocimiento mutuo obligatorio de las decisiones de retorno emitidas por otros Estados miembros.

Reconocimiento mutuo

En los últimos años, la cuestión del reconocimiento mutuo se ha planteado al más alto nivel y el Consejo Europeo invitó a los Estados miembros a que reconozcan mutuamente sus decisiones relativas a los retornos¹. El reconocimiento mutuo no es una herramienta nueva y ya en 2001 se acordó como herramienta opcional. Los debates en torno a esta herramienta volvieron a abrirse por primera vez en el contexto del mandato del Consejo con respecto a la refundición de la Directiva sobre Retorno en 2018-2019. Al mandato del Consejo se añadieron algunas disposiciones más sólidas relativas a esta herramienta, pero algunos Estados miembros lamentaron que en la refundición faltaran soluciones sustanciales en lo que respecta al reconocimiento mutuo de las decisiones de retorno.

En su propuesta de Reglamento sobre Retorno, la Comisión reforzó considerablemente el reconocimiento mutuo al hacer que, tras un período transitorio, el reconocimiento de las decisiones de retorno emitidas por otros Estados miembros sea obligatorio. La Comisión considera que el reconocimiento mutuo obligatorio es uno de los principales elementos del sistema común de la UE para los retornos que ha propuesto la Comisión.

La intención de la Comisión es que el reconocimiento mutuo obligatorio envíe un mensaje claro —no solo a los nacionales de terceros países en situación irregular, sino también a nuestra ciudadanía— de que, una vez que se emite una decisión de retorno en un Estado miembro, esta debe ejecutarse en todo el espacio Schengen. Según la Comisión, esto debe asimismo desalentar la fuga y desincentivar los desplazamientos secundarios irregulares, que siguen suponiendo un importante reto, así como reforzar los retornos voluntarios. Desde el punto de vista práctico, el reconocimiento mutuo, que facilitan las órdenes europeas de retorno —las cuales, según la Comisión, serán un complemento de las decisiones nacionales de retorno y contendrán sus principales datos—, propiciará una simplificación de los procedimientos, evitará las duplicidades y hará que los Estados miembros no tengan que comenzar el proceso de retorno desde cero, sino que lo puedan retomar desde el punto en que se ejecuta la decisión de retorno.

¹ Por ejemplo, Conclusiones del Consejo Europeo de 9 de febrero de 2023 (1/23).

Durante los debates en torno a la propuesta de Reglamento sobre Retorno en las reuniones del Grupo «Integración, Migración y Expulsión», numerosos Estados miembros han señalado la necesidad de flexibilidad y el riesgo que supone la carga administrativa, también en lo que respecta al reconocimiento mutuo y a las órdenes europeas de retorno. Numerosos Estados miembros creen que diferentes cuestiones jurídicas, prácticas y operativas darán lugar a una situación en la que será más sencillo, rápido y eficaz emitir una decisión nacional de retorno que reconocer las decisiones emitidas por otros Estados miembros.

La Presidencia comprende la importancia del mensaje que enviaría el reconocimiento mutuo obligatorio de las decisiones de retorno, pero también quiere atender a los Estados miembros en su firme petición de flexibilidad. Creemos que esto podría conseguirse si se introducen determinados cambios en las disposiciones propuestas por la Comisión para regular el reconocimiento mutuo obligatorio.

Por consiguiente, la Presidencia ha añadido en su propuesta transaccional *excepciones adicionales* relativas al reconocimiento mutuo obligatorio. El aspecto más importante es que, cuando se considere que emitir una nueva decisión de retorno podría dar lugar a un retorno o expulsión más rápido o eficaz, se debe permitir a los Estados miembros optar por esta vía a fin de velar por la rapidez de los retornos. Esto se aplica también cuando los nacionales de terceros países se trasladen a otro Estado miembro de conformidad con el artículo 23 *bis* del Código de Fronteras Schengen o de conformidad con los acuerdos o disposiciones bilaterales. La propuesta transaccional también aclara que los casos de Dublín quedan excluidos.

Además, *antes de que el reconocimiento mutuo sea obligatorio se debe conceder más tiempo a los Estados miembros* en aras de una mejor preparación para este importante paso. El reconocimiento mutuo será obligatorio tres años después de que comience a aplicarse el Pacto, y no un año después como propuso la Comisión.

Entre el resto de los elementos de la propuesta transaccional de la Presidencia se incluye la no obligatoriedad de las órdenes europeas de retorno, reflejando así las preocupaciones de los Estados miembros por evitar cargas administrativas innecesarias, y la supresión del complejo mecanismo de compensación para el reembolso de los costes relacionados con los retornos al ejecutar las decisiones de retorno emitidas por otro Estado miembro.

Estos elementos ***deben proporcionar también la flexibilidad necesaria*** que los Estados miembros pretenden.

Por último, nuestra propuesta de que ***la Comisión revise en el futuro la efectividad del reconocimiento mutuo obligatorio*** y sea posible proponer modificaciones específicas debe ayudarnos a contar con un mecanismo más preparado para el futuro.

La Presidencia considera que todos los elementos mencionados en el presente documento, en tanto que aportan flexibilidad adicional a los Estados miembros, deben permitir que próximamente en la Unión Europea contemos con el reconocimiento mutuo obligatorio de las decisiones de retorno, lo que enviaría un mensaje firme de que los retornos no pueden evitarse simplemente mediante la fuga a otro Estado miembro sin dejar de garantizar la máxima rapidez y fluidez en los retornos. Este es un ámbito del Reglamento en el que también será esencial que los Estados miembros demuestren su disposición a alcanzar un acuerdo transaccional para avanzar en la propuesta.

En la próxima sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, en octubre, se invita a las ministras y ministros a que den el visto bueno a la solución expuesta en el presente documento para conseguir el reconocimiento mutuo obligatorio de las decisiones de retorno emitidas por otros Estados miembros.

Asimismo, se les invita a formular observaciones sobre el ámbito de aplicación y la naturaleza de las excepciones adicionales para el reconocimiento mutuo obligatorio con vistas a alcanzar un equilibrio adecuado entre desplegar todo el potencial del reconocimiento mutuo y preservar la flexibilidad.