

## LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA MIGRACIÓN Y LAS FRONTERAS COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA: O CUANDO UNA SOLIDARIDAD «A LA CARTA» SE PONE AL SERVICIO DE LA SEGURIDAD

THE COMPREHENSIVE MANAGEMENT OF MIGRATION AND BORDERS AS A STRATEGIC PRIORITY OF THE EUROPEAN UNION: OR WHEN A SOLIDARITY *À LA CARTE* IS PUT AT THE SERVICE OF SECURITY

José María PORRAS RAMÍREZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada

Catedrático *Jean Monnet* de Derecho Constitucional Europeo

<https://orcid.org/0000-0003-1573-0738>

Fecha de recepción del artículo: abril 2025

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2025

### RESUMEN

*Constituye un reto estratégico de la Unión Europea aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y las fronteras, a fin de situarla en el marco de una «nueva era de seguridad y defensa para Europa». Se ha adoptado, así, una perspectiva o aproximación netamente securitaria al fenómeno migratorio, acorde con el cambio de paradigma generado en la Unión Europea como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados», tras la cual se percibe, preferentemente, a los flujos migratorios como una amenaza, a prevenir o neutralizar. Así, en el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado por la Unión Europea, el Reglamento 2024/1351, de gestión del asilo y la migración, se inspira en esa idea-fuerza, por lo que mantiene, esencialmente, la responsabilidad de los Estados Miembros de primera línea, constituidos en frontera exterior de la Unión, para examinar las solicitudes de protección internacional y frenar la entrada de «falsos refugiados»; al tiempo que establece, como compensación, un contingente anual de solidaridad y unos mecanismos de solidaridad, de empleo obligatorio, si bien de*

*discrecional y limitado alcance, para asistir a aquéllos y efectuar un reparto equitativo de responsabilidades, de compleja e incierta aplicación.*

*Palabras clave: reto estratégico de la UE, gestión del asilo y la migración, enfoque integral, perspectiva securitaria, Reglamento de la UE, Estado miembro responsable, contingente de solidaridad anual, medidas de solidaridad.*

### ABSTRACT

*It is a strategic challenge for the European Union to apply a comprehensive approach to migration and border management, in order to place it within the framework of a “new era of security and defense for Europe” Thus, a distinctly security-oriented perspective or approach to the migration phenomenon is adopted, in line with the paradigm shift generated in the European Union as a result of the so-called “refugee crisis,” after which migratory flows are perceived primarily as a threat, to be prevented or neutralized. Thus, within the framework of the new Pact on Migration and Asylum, approved by the European Union, Regulation 2024/1351, on asylum and migration management, is inspired by this guiding principle, essentially maintaining the responsibility of front-line Member States, which constitute the Union’s external border, to examine applications for international protection and to prevent the entry of “faulse refugees”, while establishing, as compensation, an annual solidarity contingent and solidarity mechanisms, which are mandatory, although of discretionary and limited in scope, to assist them and carry out an equitable distribution of responsibilities, but whose application is complex and uncertain.*

*Keywords: strategic challenge of the EU, asylum and migration management, comprehensive approach, security perspective, EU Regulation, responsible Member State, annual solidarity contingent, solidarity measures.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN 2024-2029 Y SU COMPRENSIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA SEGURIDAD EUROPEA. II. UN MARCO COMÚN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN. 1. *La evaluación y el seguimiento de los flujos migratorios: una estrategia mixta, europea y nacional, para asegurar una gestión coordinada.* 2. *Los mecanismos de solidaridad.* 2.1. *El contingente anual de solidaridad.* 2.2. *Las medidas de solidaridad.* III. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN. LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN 2024-2029 Y SU COMPRENSIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA BASADA EN LA SEGURIDAD EUROPEA

Tras las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en junio de 2024, el Consejo Europeo se reunió, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.1 TUE, a fin de establecer las «orientaciones y prioridades políticas generales» de la Unión para el período 2024-2029. Mediante su definición, una vez consultadas las demás instituciones, los Gobiernos de los Estados miembros y los grupos políticos representados en la Asamblea, vino a exponer los principales retos y desafíos que, según su criterio, debía aquella afrontar, conformando una suerte de programa general de actuación para la nueva legislatura. Tales orientaciones se plasmaron en la *Agenda Estratégica de la Unión*<sup>1</sup>, con la pretensión, más allá de fijar la guía de trabajo de las instituciones, de inspirar fundamentalmente a la Comisión Europea, la cual adquirió, así, el compromiso de concretarlas en propuestas recogidas en sus sucesivos programas de trabajo anuales.

En dicha *Estrategia* se establecieron tres ámbitos prioritarios, uno de los cuales, destinado a promover «una Europa fuerte y segura» contempla «aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y fronteras». De él se hizo eco la presidenta de la Comisión, al incluirlo, en el marco de la segunda de las siete prioridades que señaló al inicio de su mandato, a fin de instaurar «una nueva era para la seguridad y defensa europeas»<sup>2</sup>. De tal modo, relacionó el propósito de «reforzar las fronteras comunes» y «gestionar la migración de manera justa y firme», con la garantía de un mayor grado de seguridad y protección para los ciudadanos europeos, la preparación para las crisis y la creación de una Europa de la Defensa, que haga frente a cuantas amenazas, tanto virtuales como reales, sea necesario afrontar.

De tal modo, ambas instituciones efectuaron una aproximación de corte netamente securitario al fenómeno migratorio, acorde con

---

<sup>1</sup> Cfr., la Agenda Estratégica de la Unión 2024-2029, formulada por el Consejo Europeo, en [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_es)

<sup>2</sup> Las prioridades de mandato de la Comisión Europea para la legislatura 2024-2029 aparecen expuestas en [https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029\\_es](https://commission.europa.eu/priorities-2024-2029_es)

el cambio de paradigma generado en la Unión como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados» de 2015-2016. Por eso, en relación con aquel no se distinguen motivaciones, ni se consideran derechos, sino, más bien, se atiende a peligros y amenazas potenciales, a prevenir o neutralizar de la forma más efectiva posible (Mitsilegas, Moreno-Lax y Vavoula, 2020, p. 17).

Esa perspectiva fundada en la seguridad animó la redacción del *Pacto sobre Migración y Asilo*, aprobado en la anterior legislatura, el cual se ligaba a la reforma de la normativa Schengen. Dicho Pacto asume un «enfoque integral» (“*package approach*”), que se plasma en un amplio conjunto de normas, coherentes entre sí, unas de nuevo cuño y otras parcialmente modificadas, las cuales redundan en controles más intensos, destinados a la contención y el rechazo de quienes no son considerados merecedores de entrar o permanecer legalmente en el territorio de la Unión (Porras Ramírez, 2024, p. 59). Una de esas nuevas normas, quizá la más esperada, se expresa en el Reglamento (UE) 2024/1351, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, *sobre la gestión del asilo y la migración*<sup>3</sup>. Abarca un conjunto de disposiciones, que han sido parcialmente desarrolladas a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025, por la que se establecen normas para la aplicación de dicho Reglamento, en lo relativo al modelo que deben usar los Estados miembros para asegurar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables en sus elementos esenciales específicos.

Al análisis de esa ansiada norma, en relación con la mencionada «prioridad estratégica de la Unión», se dedicará este estudio, a fin de comprobar si, efectivamente, ha sentado las bases para unificar, en clave europea, la respuesta a la, hasta ahora, diversa gestión de las migraciones y las fronteras, o, si, por el contrario, esta seguirá siendo, en buena medida, competencia a desarrollar por parte de los Estados miembros situados en primera línea.

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 2024/1351, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024 sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n° 604/2013. DOUE L 2024/1351. 22.5.2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1351>

## II. UN MARCO COMÚN PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN

Una de las principales quejas formuladas en relación con el Sistema Europeo Común de Asilo, hasta su reconfiguración por medio del nuevo Pacto Migratorio, ha consistido, precisamente, en la denuncia de que, al trasladar aquel, en la práctica, la competencia para evaluar las solicitudes de protección internacional (art. 78.2 e) TFUE) a los Estados miembros en los que eran registradas, y ser estos, habitualmente, los primeros de entrada, en tanto que situados en las fronteras exteriores de la Unión, venía a endosárseles, en la práctica, sin la suficiente asistencia, la pesada carga de la gestión de una presión migratoria, muchas veces sobrevenida, cuando no masiva o desproporcionada (Abrisketa Uriarte, 2019, p. 263). Que tales Estados insistentemente reclamaran, sin éxito, el reparto equitativo de responsabilidades, a fin de evitar la saturación de su sistema de examen y acogida, hizo tomar conciencia acerca de la necesidad de que la política de control de fronteras, asilo e inmigración dejara de someterse a las disposiciones del desfasado Reglamento Dublín III, instigador de un *modus operandi* manifiestamente insolidario.

De ahí la petición de reforma de dicha norma, a fin de que la gestión eficaz de los flujos migratorios (art. 79 TFUE) pase a desarrollarse de conformidad con los intereses y objetivos comunes de la Unión, promoviendo, así, una acción unificada por parte de aquella. Con ello, se desean propiciar políticas coherentes e integradas, conformes, deseablemente, con un principio de solidaridad (art. 80 TFUE), hasta ahora, en buena medida, ausente en el ámbito regulado del sistema europeo de protección internacional (Di Filippo, 2018, p. 41; Moschetta, 2018, p. 9).

A este respecto, la principal propuesta, *de lege ferenda*, formulada fue aquella mediante la cual la Comisión Europea instó la creación de una Agencia Europea de Asilo que, estableciendo un *sistema de acogida común*, centralizara las demandas iniciales en una base europea unificada e interoperativa de comparación de datos biométricos, a fin de efectuar, de acuerdo con criterios objetivos, el

reparto equitativo y automático, por medio de cuotas, de las personas merecedoras, fundamentalmente, de asilo y protección subsidiaria<sup>4</sup>.

En defecto de aquella, esto es, si esa propuesta «federal» y solidaria fracasaba, al no aprobarla el Consejo, como así acabó sucediendo, habida cuenta de la viva oposición que, desde un primer momento, suscitó la misma (Zaun, 2018, p. 56), se previó mantener el *status quo*, esto es, confirmar que la petición de protección internacional siguiera considerándose responsabilidad del Estado en el que se solicitaba, si bien prestándole una cualificada ayuda económica.

Al tiempo, se establecía un *mecanismo de emergencia de reparto*, penalizador de aquellos Estados miembros que rechazaran participar en él, con multas disuasorias de 250 000 euros por cada refugiado que rehusaran acoger en sus territorios. Dicho *mecanismo de equidad*, corrector de la asignación, debía activarse automáticamente cuando se produjeran llegadas masivas de personas a algún Estado y ello le supusiera recibir un 50% más de las demandas que podía asumir, en atención a su Producto Interior Bruto, población y número de refugiados, ya acogidos, desde países terceros. A esos efectos, se consideraba que había de ser la Agencia Europea de Asilo quien fijara la clave de reparto, supervisando todo el proceso, al dotarse de competencias reforzadas. Así mismo, se dispuso que el número de personas objeto de devolución se dedujera de la cuota correspondiente, a fin de, con ello, atraer a los socios más reacios. Pero, una vez más, esta nueva propuesta no consiguió alcanzar la mayoría requerida en el Consejo, por lo que fue, también, desestimada<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un mecanismo de reubicación de crisis y se modifica el Reglamento (UE) 604/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida. COM (2015) 450 final. Bruselas. 9.9.2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0450>

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el reforzamiento de las vías legales a Europa. Bruselas 06.04.2016 COM (2016) 197 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52016DC0197>

En vistas del fracaso de esas iniciativas, en el marco de aplicación de la *Agenda Europea de Migración*<sup>6</sup> (Cano Linares, 2016, p. 209), se acordó, siquiera de forma provisional, prestar asistencia a los Estados miembros situados en primera línea, con ayudas financieras de emergencia y atención, en relación con los denominados «puntos críticos» (“*hotspots*”) de entrada (Fernández Rojo, 2018, p. 1013). Y así se hizo, si bien aquellos acabaron convertidos en auténticos centros de detención, en los que se observaba una deficiente, cuando no inexistente, protección y garantía de los derechos de los migrantes. De este modo, con la creación de esos «puntos críticos» se fue más allá del propósito inicial que los destinaba a efectuar meras labores temporales de registro e identificación, en la tramitación de los procedimientos de asilo y, en su caso, de devolución, a sus países de origen o residencia, para erigirlos, en realidad, en centros dedicados al cribado y la clasificación o triaje de los migrantes. Con ello, se perseguía restringir al máximo las posibilidades de acceso al territorio de la Unión, al tiempo que facilitar la expulsión de los considerados irregulares, en tanto que no merecedores de protección internacional. En consecuencia, lo que nació como expresión de solidaridad, para facilitar la ayuda a los Estados sometidos a una mayor presión migratoria, se acabó transformando en un instrumento orientado, en realidad, a reforzar el control de la seguridad en frontera (Cassarino, 2022, p. 24).

A pesar de las expectativas suscitadas y las necesidades puestas reiteradamente de manifiesto, el nuevo Reglamento 2024/1351 presenta escasas novedades en relación con la polémica cuestión referida a la determinación del Estado miembro responsable de examinar y, en su caso, conceder las solicitudes de protección internacional (ECRE Comments, 2024, p. 20). En el curso del proceso de discusión de la iniciativa legislativa se rechazó, así, nuevamente, la ambiciosa propuesta que promovía el establecimiento de un registro común de peticiones para disponer de un mecanismo de reparto y reubicación automáticos, gestionado, de modo centralizado, por la Agencia

---

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración. COM (2015) 240 final, de 13.5.2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=E>

Europea de Asilo, a fin de garantizar una equitativa distribución de responsabilidades entre los Estados miembros<sup>7</sup>.

Es, así, que el nuevo Reglamento ha mantenido, en esencia, el régimen jurídico previo. De ahí que siga asignando, subsidiariamente, esto es, por defecto, a modo de «regla de cierre del sistema» (Morgades Gil, 2020, p. 252), la competencia para evaluar las solicitudes de protección internacional al primer Estado miembro de entrada<sup>8</sup>. Y así se ha previsto que suceda cuando no pueda dilucidarse, como suele acontecer, cuál es el Estado responsable, atendiendo a unos criterios de determinación, apenas modificados y difícilmente aplicables<sup>9</sup>, dado que los Estados miembros siguen sin facilitar visados de entrada a su territorio para hacer posible la presentación de la solicitud correspondiente. Es por eso por lo que continuarán siendo, habitualmente, los Estados de primera línea quienes se encarguen de una gestión que, a menudo, desborda sus recursos y capacidades (Garcés-Masacareñas,

---

<sup>7</sup> Proyecto de Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de noviembre de 2017, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada a uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o apátrida (texto refundido). (COM (2016) 0270-C8-0173/2016 (COD)). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_ES.html)

<sup>8</sup> Arts. 16.2 y 24.2 del Reglamento 2024/1351.

<sup>9</sup> A lo sumo, se han agregado dos criterios más, sin que ello conlleve alteración sustancial alguna. Así, en adelante, es considerado Estado responsable de examinar la solicitud de protección internacional, conforme al nuevo Reglamento: 1. Aquel en el que, atendiendo al interés superior del menor, sobre todo si no está acompañado, se halle legalmente un miembro de su familia o presente su solicitud; o resida un familiar, con residencia legal en un Estado miembro; buscando siempre el mantenimiento de la unidad familiar (arts. 25-28); 2. Aquel que expidió en favor del solicitante un permiso de residencia o visado válido (art. 29). 3. Aquel que expidió al solicitante un título académico o cualificación por un centro de enseñanza en él establecido, siempre que la solicitud se haya registrado menos de seis años después de la expedición (art. 30). 4. Aquel a cuyo territorio el solicitante accedió sin necesidad de visado, legalmente (art. 31). 5. Aquel en cuyo territorio se ubica el aeropuerto que alberga la zona de tránsito internacional en la que se presentó la solicitud (art. 32). 6. Aquel cuya frontera el solicitante cruzó irregularmente por tierra, mar o aire, o procedente de un Estado tercero, a menos que hayan transcurrido 20 meses desde el cruce. No obstante, la responsabilidad cesará si la solicitud se registra más de 12 meses después de la fecha en que se produjo el desembarco (art. 33).

2015, p. 3), y que el nuevo Reglamento, además, prolonga para ellos en el tiempo<sup>10</sup>.

Además, el nuevo Reglamento 2024/1351 ha buscado condicionar la acción de tales Estados para evitar que proporcionen respuestas distintas, potencialmente contradictorias que, de no armonizarse, redunden en detrimento del objetivo prioritario que se ha fijado, el cual no es otro que la contención y restricción de las entradas, mediante el refuerzo de los controles fronterizos.

Así, en primer lugar, se han dispuesto formas de evaluación y seguimiento de los flujos migratorios, con la determinación de las situaciones que generan presión a los Estados, para, de ese modo, realizar una previsión de sus necesidades de asistencia.

Y, en segundo lugar, de conformidad con esa planificación realizada, se han previsto mecanismos de solidaridad, de carácter obligatorio y uso alternativo y discrecional, en beneficio de los Estados de primera línea, constituidos en guardianes de las fronteras de la Unión.

### *1. La evaluación y el seguimiento de los flujos migratorios: una estrategia mixta, europea y nacional, para asegurar una gestión coordinada*

Dado que el Reglamento 2024/1351 insiste en la necesidad de formular políticas coherentes e integradas para la gestión del asilo y la migración, se requiere que la Unión y los Estados miembros, en función de sus respectivas competencias, actúen en un marco común, inspirado en el principio de solidaridad y de reparto equitativo de responsabilidades (art. 80 TFUE). Mas, en realidad, lo que, principalmente, se pretende, aunque no se declare sino de forma indirecta, es reforzar, a toda costa, la seguridad de la Unión, evitando políticas divergentes de los Estados que faciliten, tanto el acceso a aquella de los considerados «falsos refugiados», esto es, de los migrantes económicos, no merecedores de protección internacional<sup>11</sup>; como

---

<sup>10</sup> Cfr., los arts. 35 y 51 del Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional y se deroga la Directiva 2013/32/UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1348>

<sup>11</sup> Reglamento (UE) 2024/1356, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226,

los desplazamientos que permiten a aquellos circular libremente por el territorio de la Unión (González Enríquez, 2024, p. 6). Por tanto, tras confirmar la responsabilidad de los Estados situados en primera línea, se aspira a que estos dificulten la entrada, conforme a criterios comunes; retengan y practiquen controles en frontera; efectúen una evaluación rápida que demuestre el carácter fundado, o no, de las peticiones que se les hacen; y propicien, en su caso, el retorno inmediato de los rechazados, tramitando las expulsiones y devoluciones<sup>12</sup>.

Para ello, la Unión se compromete al despliegue de unos mecanismos de solidaridad, expresivos de la contribución que merecen los Estados que, en razón a su ubicación geográfica, se ven sometidos a una más intensa presión migratoria. Son Estados a los que, al constituirse en antemuro de unos flujos prejuzgados como mayoritariamente indeseables, en tanto que amenaza para la cohesión social, la estabilidad política y la identidad cultural europea, se les reserva preferentemente la gestión de los controles fronterizos, si bien proveyéndolos de los medios, tanto personales como materiales suficientes, de los que, inicialmente, carecen, para afrontar con éxito una tarea considerada de interés general de la Unión (Porras Ramírez, 2025, p. 131).

Eso explica la adopción de un *enfoque integral* en la gestión del fenómeno migratorio, a fin de impedir que sea abordado desde una perspectiva meramente estatal, dando lugar a políticas fundadas en una orientación y rigor distintos, que sacrifiquen los objetivos comunes que se han trazado, ocasionando, al cabo, la fragmentación del Sistema. De ahí que se imponga, inicialmente, un análisis prospectivo conjunto, basado en el estudio y seguimiento de las rutas y los movimientos migratorios, y de los desplazamientos no autorizados que se efectúan en territorio europeo<sup>13</sup>. No en vano, una «gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros» exige que estos y las instituciones de la Unión se comprometan a colaborar estrechamente

---

(UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817. DO L 2024/1356. 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L\\_202401356](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L_202401356)

<sup>12</sup> Reglamento (UE) 2024/1348, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. DO L 2024//1348. 22.5.2024. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L\\_202401348](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L_202401348)

<sup>13</sup> Art. 3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

entre sí para llevar a cabo un cometido que ya viene explicado por la propia Unión, en el art. 3 del Reglamento 2019/1896<sup>14</sup>; norma esta que, inspirada en una lógica estrictamente securitaria, reclama: extremar el control fronterizo; prevenir y evitar la delincuencia transfronteriza; identificar a las personas; analizar los riesgos y amenazas para la seguridad interior; intercambiar información y cooperar para abordar la inmigración ilegal; y facilitar el retorno de los nacionales de terceros países.

Para la consecución de tales metas, que manifiestan los «componentes internos del enfoque integral», se requiere el concurso y el necesario auxilio operativo de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, y de los sistemas de información de la Unión gestionados por la Agencia para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)<sup>15</sup>.

Y, en tanto que «componentes externos» de dicho enfoque, se exhorta a la Unión y a los Estados miembros para que promuevan la migración legal y las vías regulares de acceso a la protección internacional; la prevención de la migración irregular; el apoyo a los socios que acogen a un elevado número de migrantes; la mejora del retorno, la readmisión y la reintegración; y la garantía de una política común de visados<sup>16</sup>.

Esa cooperación estrecha es, así, considerada la manifestación más cabal de la *solidaridad*, aunque posea esta, en realidad, un carácter instrumental, al orientarse a reforzar la seguridad de la Unión. No en vano, obliga a los Estados miembros a asignar recursos; adoptar medidas necesarias y proporcionadas; aplicar, sin excepciones, el

---

<sup>14</sup> Vid., 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) 1052/2013 y (UE) 2016/1624. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32019R1896>. Reglamento (UE) 2021/2303, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021, relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021R2303>. Y Reglamento 2024/1358, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema EURODAC, para la comparación de datos biométricos. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL\\_202401358](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ%3AL_202401358)

<sup>15</sup> Art. 4 del Reglamento UE) 2024/1351.

<sup>16</sup> Art. 5 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Derecho de la Unión; apoyarse mutuamente; y prevenir y evitar los movimientos secundarios, no autorizados, de nacionales de terceros países y apátridas. Para ello, la Unión, se compromete, fundamentalmente, a prestarles asistencia técnica y operativa; fondos económicos; ayuda ante retos migratorios específicos, esto es, ante situaciones de crisis; y apoyo para facilitar los retornos y las readmisiones<sup>17</sup>.

A tal fin, se requiere la novedosa adopción de *estrategias nacionales* por parte de los Estados miembros, que garanticen que estos disponen de capacidad para afrontar la aplicación eficaz de su sistema nacional de asilo, de conformidad con las regulaciones comunes de la Unión y los compromisos contraídos con aquella, teniendo en cuenta, especialmente, su ubicación geográfica<sup>18</sup>.

Dichas estrategias han de incluir *medidas preventivas* para reducir el riesgo de presión migratoria y aportar planes de contingencia; proporcionar información acerca de cómo se disponen a aplicar, a escala nacional, las obligaciones jurídicas que han contraído con la Unión; y ofrecer testimonio de la acogida que se viene dando a los informes periódicos de seguimiento elaborados por los organismos y agencias de la Unión, los cuales son determinantes para valorar la situación migratoria, anticipar las crisis y confeccionar, así, dichas estrategias.

Por su parte, la Comisión Europea tiene encomendada la tarea de verificar la coherencia y el carácter complementario de las estrategias nacionales para garantizar la gestión integrada de las fronteras europeas. A ese fin, el Ejecutivo de la Unión se compromete a dictar una *Decisión de Ejecución*, mediante la que se establece el *modelo que deben usar los Estados miembros para garantizar que sus estrategias nacionales sean comparables en elementos esenciales específicos*<sup>19</sup>. Dicho modelo, aprobado en marzo de 2025, se compone de los siguientes ítems, los cuales se han de incorporar a las respectivas estrategias nacionales.

Así, en primer lugar, en estas se expondrá un *resumen detallado de la situación nacional*, en materia de asilo y migración, destacando

---

<sup>17</sup> Art. 6 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>18</sup> Art. 7 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>19</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32025D0503>

los posibles riesgos, retos, necesidades y oportunidades de presente y futuro, teniendo en cuenta la situación específica del Estado miembro y su ubicación geográfica. Y, en segundo lugar, se establecerán los objetivos de acción estratégicos y las medidas asociadas para aplicar con eficacia el sistema de gestión común europeo, durante los próximos cinco años, con el propósito de reducir la presión migratoria.

En este sentido, se hace hincapié, por un lado, en relación con su *dimensión externa*, a la necesidad de incluir referencias concretas a la firma de acuerdos con terceros Estados, de origen y tránsito, en orden a procurar, con su ayuda, tanto la contención migratoria, como los retornos; favorecer la migración legal; y la ayuda para mejorar la capacidad operativa de los países terceros que acogen a los migrantes y refugiados. De este modo, se insiste en la más que cuestionable política que promueve la *externalización de la gestión de los controles migratorios*, sesgada a favor del rechazo y la expulsión, con la privación de derechos y la ausencia de garantías que aquellas actuaciones comportan (Carrera, 2019, p. 155).

Y, en *perspectiva interna*, se precisa que, en cada estrategia nacional, se indiquen las medidas que se desean ejecutar para desincentivar o disuadir las fugas y los movimientos no autorizados de nacionales de terceros países y apátridas entre Estados miembros. También, se contempla que cada Estado miembro acredite su capacidad para prestar su apoyo a otros que lo requieran, en demostración de solidaridad.

Por otro lado, la Decisión de Ejecución de la Comisión obliga a los Estados miembros a adoptar iniciativas que aseguren la *gestión eficaz de las fronteras exteriores de la Unión*. Así, deberán hacerlo en relación con las personas rescatadas en el mar; la aplicación de la política común de visados en el ámbito nacional; y el seguimiento de los resultados de la puesta en práctica de los reglamentos que introducen, respectivamente, un triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión. De ahí que, además, se insista en la necesidad de proponer medidas para «racionalizar», esto es, abreviar el tiempo de tramitación del tan polémico como expeditivo

«procedimiento fronterizo de retorno»<sup>20</sup>, en caso de denegación de la protección solicitada, especialmente en la fase de revisión judicial, lo que inevitablemente supondrá una reducción de las garantías.

Y para garantizar un «sistema de asilo justo», los Estados miembros, en sus respectivas estrategias nacionales, se ven obligados a incluir medidas convergentes para que las decisiones que tomen en materia de asilo «reduzcan el riesgo de abuso del sistema» nacional; garanticen las capacidades necesarias a nivel administrativo y judicial, para que el acceso a los procedimientos sea rápido, efectivo y eficiente; se vea acompañado de las garantías procesales y de observancia de los derechos necesarias; conlleve un sistema de acogida sólido, evitando el riesgo de abuso del mismo; y creen las condiciones para lograr la integración, sin demora, de los beneficiarios de protección internacional.

Más, sobre todo, la Decisión de Ejecución de la Comisión insiste en que los Estados miembros han de incorporar a sus respectivas estrategias nacionales detallados «planes de contingencia» para afrontar las crisis que sobrevengan, asegurando la adecuada aplicación del Reglamento de la Unión, a ese fin dispuesto<sup>21</sup>. Así, cada estrategia nacional deberá contener un análisis de los retos emergentes y de los posibles riesgos futuros; señalar los recursos disponibles para prevenir, afrontar y resolver, tanto las situaciones excepcionales de llegada masiva de nacionales de terceros Estados y apátridas al Estado miembro, sea por tierra, mar o aire, incluidas las personas que hayan desembarcado, cuando sea el caso; como las «situaciones de instrumentalización» en el ámbito de la migración y el asilo, promovidas, con propósitos desestabilizadores, por un tercer Estado o agente hostil, para con ese Estado miembro o la Unión.

Finalmente, se prevé que cada estrategia nacional incluya referencias a las *estructuras de coordinación* existentes entre los

---

<sup>20</sup> Reglamento (UE) 2024/1349, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento fronterizo de retorno y se modifica el Reglamento (UE) 2021/1148. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1349>

<sup>21</sup> Reglamento (UE) 2024/1359, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32024R1359>

diferentes departamentos gubernamentales, y entre la Administración y el Poder Judicial, para asegurar la coherencia mutua de las medidas que se adopten para la gestión de la migración y el asilo en el respectivo Estado miembro. Y, también, que se justifiquen debidamente los recursos humanos, materiales y financieros; las herramientas de gestión de datos y comunicación; y de apoyo operativo y financiero de la Unión necesarias, con que el Estado miembro prevé contar para alcanzar los objetivos estratégicos trazados.

Dichas estrategias nacionales deberán ser remitidas por los Estados miembros a la Comisión a fin de que esta, basándose en aquellas, adopte una *Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración a largo plazo*, de carácter quinquenal, para garantizar, por medio de unas pautas comunes, la aplicación coherente de las estrategias nacionales<sup>22</sup>. Así, a pesar de no poseer dicha Estrategia Europea un carácter jurídicamente vinculante, servirá, ante todo, para incorporar, al tiempo que se garantiza la aplicación del acervo de la Unión en materia de asilo, la información necesaria recopilada por la propia Comisión para la preparación y gestión de las crisis migratorias; la cual aquella obtiene a través de sus agencias y de las autoridades de supervisión, las organizaciones internacionales y otras instancias competentes<sup>23</sup>.

A su vez, el marco común para la gestión del asilo y la migración en la Unión, orientado a hacer posible un mejor funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo, se ha previsto el establecimiento de un «ciclo anual de gestión de la migración». Consiste en la elaboración, con esa periodicidad, de un muy relevante *Informe* en el que se evaluará la situación en materia de acogida, asilo y migración, durante los doce meses previos, contemplando su posible evolución, a fin de proporcionar una visión estratégica que sirva, a la par, como «herramienta de alerta temprana». A esos efectos, se basará en la información aportada por los Estados miembros, sus agencias propias y otros órganos y organismos especializados<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 8 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>23</sup> Recomendación (UE) 2020/1366, de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la Unión Europea para la preparación y gestión de las crisis migratorias. (Plan rector de preparación y gestión de crisis migratorias). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1366&from=mt>

<sup>24</sup> Art. 9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Así, en el Informe se efectuará una *evaluación de las distintas rutas migratorias hacia la Unión*, cuantificando las solicitudes de protección internacional presentadas y concedidas; la nacionalidad de los peticionarios; las resoluciones de asilo; el número de menores no acompañados; la capacidad de acogida de los Estados miembros; el número de personas identificadas en situación irregular; de decisiones de retorno adoptadas; de reasentados; de personas sometidas al procedimiento fronterizo de asilo y sus nacionalidades; de trasladados y readmitidos; de desembarcados; de personas a quienes se deniega la entrada; de personas acogidas a protección temporal; y de aprehendidos en un cruce irregular de frontera. Además, se dejará constancia del apoyo prestado por los organismos y agencias de la Unión a los Estados miembros.

De forma muy relevante, en el Informe se establece una *proyección para el año siguiente* que, reflejando la presión migratoria previa, incluye el número de llegadas por mar previstas, teniendo en cuenta la situación actual. Así, viene a determinar el nivel de preparación de la Unión y de los Estados miembros y las repercusiones que podrán tener las situaciones previstas. Además, estima la capacidad de acogida de los Estados miembros, teniendo en cuenta el seguimiento efectuado por las agencias de la Unión. De este modo, anticipará si son necesarias las medidas de solidaridad previstas para apoyar a los Estados miembros más afectados, que así las requieran.

Por tanto, el Informe se revela determinante, sin menoscabo de cuantas otras informaciones adicionales acopie la Comisión, procedentes, sobre todo, de los Estados miembros, acerca de sus necesidades y capacidades, para activar la adopción de decisiones, a escala de la Unión, que permitan la prestación de asistencia a aquellos que así lo precisen. Y, también, para afrontar aquellas situaciones de gestión de las crisis migratorias que amenacen con colapsar, habida cuenta de su magnitud y desproporción, su sistema propio de recepción, examen y acogida. Aun así, la Comisión, para activar dicha asistencia, requiere constatar previamente el nivel de cooperación que existe, sobre migración, en general, y en el ámbito de los retornos y readmisiones, con terceros países, de origen y tránsito, primeros países de asilo y terceros países seguros, en particular. También tendrá

en cuenta el efecto acumulado de las llegadas anuales, actuales y anteriores, de nacionales de terceros países y apátridas<sup>25</sup>.

Todo ello se manifestará en la *Decisión de Ejecución de la Comisión*, que, tras recoger las cuestiones indicadas, determinará discrecionalmente si, por tanto, a su juicio, en vistas de la información con la que cuenta, un Estado miembro concreto se encuentra sometido a una significativa «presión migratoria» o «corre el riesgo de estarlo», afrontando, así, una situación que demande la solidaridad de la Unión. Así, se apreciará, también, cuando, en los últimos doce meses, ese Estado miembro se haya enfrentado a una «situación migratoria importante», por el «gran número de llegadas, debido a desembarcos recurrentes, tras operaciones de búsqueda y salvamento»<sup>26</sup>. Por tanto, solo constatadas estas situaciones, las cuales adolecen de un importante grado de indeterminación, dada su objetivación imprecisa en el Reglamento 2024/1351, se abre paso la aplicación de los mecanismos de solidaridad previstos (Martínez Alarcón, 2024, p. 488).

A ese fin, un *Foro de alto nivel de la Unión Europea sobre solidaridad*, compuesto por representantes de los Estados miembros, estudiará el Informe anual, la Decisión de Ejecución de la Comisión y la propuesta de Acto de Ejecución hecha por esta al Consejo. Así, su tarea, verdaderamente decisiva, consiste en determinar el contenido final de dicho Acto, una vez examinada la situación y la información descrita, llegando a una conclusión acerca de las medidas de solidaridad a adoptar<sup>27</sup>. A su vez, un *Foro de nivel técnico de la Unión Europea sobre Solidaridad*, compuesto por representantes de las autoridades de los Estados miembros, garantizará la aplicación de esas medidas<sup>28</sup>. Y un *Coordinador de la Unión Europea para la Solidaridad*, nombrado por la Comisión, dirigirá, a nivel técnico, ese cometido<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Art. 10 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>26</sup> Art. 11 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>27</sup> Art. 13 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>28</sup> Art. 14 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>29</sup> Art. 15 del Reglamento (UE) 2024/1351.

## 2. *Los mecanismos de solidaridad*

Los instrumentos o mecanismos de solidaridad que el Reglamento 2024/1351 ha dispuesto pretenden hacer realidad un reparto equitativo de responsabilidades, proveyendo asistencia a los Estados miembros sometidos a condiciones de presión migratoria que no pueden afrontar adecuadamente por sí solos. Se cifran en el «contingente anual de solidaridad» y en las «medidas de solidaridad», promovidas por la Unión, a esos efectos.

### 2.1. El contingente anual de solidaridad

La Comisión, una vez realizada la evaluación y el seguimiento necesarios de los flujos migratorios que afectan a la Unión, presentará una *propuesta de Acto de Ejecución al Consejo*<sup>30</sup> que es la institución competente para establecer el llamado «contingente anual de solidaridad». Este se aprobará, por mayoría cualificada, antes de que finalice el año natural, atendiendo, asimismo, a lo acordado en el Foro de alto nivel, y una vez informado el Parlamento Europeo. Dicho contingente es el principal instrumento de respuesta ofrecido a los Estados miembros, sometidos a presión migratoria, sobre la base de las necesidades apreciadas por la Comisión y las contribuciones prometidas y acordadas por los Estados miembros. En él se concreta, por tanto, el alcance anual de la solidaridad europea para con aquellos Estados miembros cuyo sistema nacional de asilo se encuentra sometido a una tensión que desborda sus capacidades, habida cuenta de la presión migratoria que soportan<sup>31</sup>.

Mediante dicho instrumento la Unión aspira a gestionar las diversas situaciones de presión migratoria que se desarrollen en el año siguiente y garantizar, así, un eficaz control de los flujos que se reciben, sobre todo, en frontera. El Acto de Ejecución del Consejo que establece el contingente anual deberá determinar, así, medidas

---

<sup>30</sup> Dicha propuesta adoptada, a más tardar, el 15 de octubre de cada año, se mantendrá sin publicar, clasificada como de «acceso restringido» (*“Restreint UE/EU Restricted”*.) Su manejo se llevará a cabo de conformidad con la Decisión 2013/488/UE, del Consejo, sobre las normas de seguridad para la protección de la información. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32013D0488>. Se considera, por tanto, que su revelación no autorizada puede resultar desfavorable para los intereses de la Unión.

<sup>31</sup> Art. 56.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

de solidaridad concretas: reubicaciones, contribuciones financieras y, en su caso, medidas de solidaridad alternativas, fijando su escala numérica estimada para el año siguiente en el ámbito de la Unión, al tiempo que reconoce su igual valor. También se indicarán los compromisos específicos asumidos por cada Estado miembro.

En concreto, conforme al Reglamento, las cifras anuales totales, de carácter mínimo, de las reubicaciones, se estiman en 30 000 para toda la Unión Europea; y las contribuciones financieras necesarias alcanzarán un importe de 600 000 000 de euros, a escala de la Unión, lo que supondrá el abono de 20 000 por reubicación no admitida<sup>32</sup>. Por tanto, esto significa que si el número de compromisos de reubicación asumidos al inicio de un año determinado o el número de reubicaciones ejecutadas al final del mismo es inferior al mínimo de 30 000, se solicitará a los Estados miembros que contribuyen al Fondo de Solidaridad a través de una solidaridad secundaria en forma de compensaciones de responsabilidad. Más se prevé que los Estados miembros sometidos a presión migratoria puedan verse excluidos del acceso al Fondo de Solidaridad si no cumplen con los procedimientos de readmisión.

Aun así, el número y la cuantía indicadas podrán superarse en función de las necesidades que se estimen, añadiendo otras medidas de solidaridad diferentes, si bien manteniendo la proporción entre las dos primeras<sup>33</sup>. De igual modo, en situaciones excepcionales, se podrá prescindir de la aplicación de medidas de solidaridad, siempre que se acredite debidamente que no son necesarias<sup>34</sup>.

En todo caso, la propuesta establecerá las contribuciones indicativas anuales para cada Estado miembro, mediante la aplicación de una clave de referencia. Así, según establece el art. 66 del Reglamento, «el porcentaje de contribuciones de solidaridad que cada Estado miembro debe realizar (...) se calculará de acuerdo con la fórmula que aparece en el Anexo I, y se basará en los siguientes criterios para cada Estado miembro, según los últimos datos de EUROSTAT disponibles:

---

<sup>32</sup> Art. 12.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>33</sup> Art. 12.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>34</sup> Art. 12.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

*el tamaño de la población respectiva (con una ponderación del 50%) y su PIB total (con una ponderación del 50%)»<sup>35</sup>.*

El nivel de responsabilidad a compartir entre los Estados miembros, en el que se manifiesta su solidaridad, tendrá en cuenta el número total de llegadas, las tasas medias de reconocimiento y las tasas medias de retorno. Además, la propuesta de la Comisión incluirá la cuota que corresponde a cada Estado miembro, a menos que sea beneficiario de esa asistencia, lo que le excluirá de ese deber de realizar contribuciones<sup>36</sup>.

Por tanto, el contingente anual de solidaridad «incluirá el número de referencia de las reubicaciones, y las contribuciones financieras necesarias», además de «los compromisos específicos que cada Estado miembro haya asumido para cada tipo de contribución de solidaridad»<sup>37</sup>. De ser necesario, se establecerá el porcentaje indicativo de dicho contingente puesto a disposición de los Estados miembros sometidos a presión migratoria como consecuencia de un gran número de llegadas derivadas de desembarcos recurrentes tras operaciones de búsqueda y salvamento<sup>38</sup>. En todo caso, son los propios Estados miembros quienes llegarán a una conclusión sobre un número de referencia global para cada medida de solidaridad contenida en el contingente anual. Al tiempo, se comprometerán a aportar sus contribuciones<sup>39</sup>.

Para utilizar el contingente anual de solidaridad el Estado miembro, previamente identificado en la Decisión de la Comisión al hallarse sometido a presión migratoria, deberá informar a la Comisión y al Consejo, especificando el tipo y el nivel de las medidas de solidaridad que demanda para hacer frente a la situación que afronta. Sólo tras ello tendrá acceso a aquel<sup>40</sup>. Mas si un Estado miembro no se encuentra identificado en esa Decisión, pero se considera a sí mismo sometido a presión migratoria, se entiende que, por circunstancias sobrevenidas, lo notificará igualmente, a las instituciones, debiendo justificar de forma más detallada sus necesidades de uso

<sup>35</sup> Art. 12.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>36</sup> Art. 12.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>37</sup> Art. 57.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>38</sup> Arts. 12.5 y 57.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>39</sup> Art. 57.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>40</sup> Art. 58 del Reglamento (UE) 2024/1351.

del contingente. En cualquier caso, es la Comisión quien se reserva discrecionalmente, en este supuesto extraordinario, la decisión final, tras evaluar de forma rápida la notificación<sup>41</sup>.

Como cabe comprobar, la activación de las contribuciones de solidaridad exige la puesta en práctica de un complejo engranaje orientado a su *coordinación*. Así, en el Foro de nivel técnico, los Estados miembros cooperarán entre sí y con la Comisión para garantizar una puesta en funcionamiento eficaz y eficiente de esas contribuciones, a la luz de las necesidades detectadas y evaluadas. Ello requiere que, tras expresar sus «preferencias razonables», todos cumplan con sus compromisos, proporcionales a su compromiso global con el contingente anual, ya sea realizando las aportaciones que les correspondan, ya proporcionando las informaciones necesarias, respectivamente. El coordinador de la Unión Europea para la solidaridad garantizará una distribución equilibrada de las contribuciones entre los Estados beneficiarios; desempeñará un cometido capital en las reubicaciones, teniendo en cuenta particularmente la presencia de personas vulnerables; y aunará las actuaciones de los órganos, organismos y agencias de la Unión competentes, a esos efectos<sup>42</sup>.

## 2.2. Las medidas de solidaridad

El contingente anual incluirá unos «tipos de medidas de solidaridad», «que se considerarán de igual valor». De ahí que, aun mostrándose como la manifestación de una solidaridad obligatoria, en tanto que, exigida a todos los Estados miembros, se conceda a estos la posibilidad de elegir discrecionalmente entre las distintas opciones propuestas; o escoger una combinación de aquellas<sup>43</sup>. De este modo la flexibilidad se convierte en el rasgo más apreciable del nuevo sistema (De Bruyker, 2024, p. 16).

Así, el nuevo Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración ha dispuesto que tales medidas consistan, indistintamente, en: a) *reubicaciones*, tanto de los solicitantes, como de los beneficiarios de protección internacional; b) *contribuciones financieras*, aportadas

---

<sup>41</sup> Art. 59 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>42</sup> Art. 60 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>43</sup> Art. 57.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

por los Estados miembros, en provecho de aquéllos que las precisen; c) Y, finalmente, en cláusula abierta, se alude, a *cualesquiera otras medidas de solidaridad alternativas* en la materia<sup>44</sup>.

En vistas de la experiencia vivida, es de prever que las opciones b) y c) se conviertan en las medidas de solidaridad, de empleo preferente, si no exclusivo, dado el rechazo que las reubicaciones vienen suscitando en los Estados miembros, a pesar del aval jurisprudencial con el que cuentan, el cual ha venido a considerarlas la expresión más ajustada del reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros<sup>45</sup>. De este modo, la Unión parece haber llegado a la tan realista como decepcionante conclusión de que no es posible acordar un mecanismo preceptivo y automático de distribución de solicitantes de protección internacional, que suponga un prorrateo de la carga consiguiente, a fin de aliviar la situación que sufren los países que se erigen en frontera exterior de la Unión. Se certifica, de ese modo, el limitado alcance de la solidaridad europea (Porrás Ramírez, 2024, p. 74).

Por tanto, hay que insistir en la relevancia que adquiere el hecho de que el Reglamento autorice a los denominados «Estados contribuyentes», en tanto que no directa o inmediatamente afectados por la situación de necesidad descrita, para que opten por cualquiera de las alternativas que incorpora para cumplir con sus obligaciones de solidaridad y contribución a las labores de gestión y acogida que recae en los llamados «Estados beneficiarios», los cuales precisan y solicitan la ayuda de la Unión. Así, aquellos gozarán «de plena discreción al elegir entre los tipos de medidas de solidaridad...o una combinación de ellos». Dicha previsión obliga a que los Estados miembros comprometidos con la adopción de medidas de solidaridad alternativas indiquen el valor financiero de aquellas a partir de criterios objetivos. Pero si estas no figuran en la propuesta de la Comisión, los Estados miembros podrán seguir comprometiéndose a adoptar esas

---

<sup>44</sup> Arts. 56.2 y 56.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>45</sup> La STJUE de 6 de septiembre de 2017, acerca de los asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, República Eslovaca y Hungría v. el Consejo de la Unión Europea ECLI: EU: C: 2017: 631, vino a confirmar la obligatoriedad de la reubicación acordada y de las cuotas de reparto correspondientes a los Estados miembros.

medidas. En todo caso, si los Estados beneficiarios no las solicitan en un año determinado, se convertirán en contribuciones financieras<sup>46</sup>.

Procediendo a su más detenido análisis, cabe señalar, en primer lugar, que las *reubicaciones*, si bien aparecen, de acuerdo con el acervo de la Unión, como la expresión paradigmática de la solidaridad, como su manifestación por excelencia, lo cierto es que, en el nuevo Reglamento, no alcanzan más valor que las demás medidas previstas, lo que disminuye su relevancia (ECRE Comments, 2024, p. 78). La reubicación consiste en el traslado de un solicitante o beneficiario de protección internacional desde un Estado miembro, acreedor de esta medida de solidaridad, a otro de acogida, considerado contribuyente (Martínez Alarcón, 2024, p. 495).

A tal efecto, se exige, aunque ello no garantice el derecho a elegir un Estado miembro de reubicación específico, que las personas a las que se desee reubicar posean «vínculos significativos», de carácter familiar o cultural, con aquel, lo que deberá demostrar el Estado beneficiario, tras recabar dicha información a los afectados<sup>47</sup>. Los que no demuestren esos vínculos serán repartidos equitativamente entre los demás. En todo caso, nadie será reubicado sin haber prestado su consentimiento, previo y por escrito, ni informado de las obligaciones que le afectan. También se procurará que todos los miembros de la familia a la que pertenece se reubiquen en el territorio del mismo Estado miembro<sup>48</sup>.

De todos modos, según el Reglamento, antes de aplicar el procedimiento, se debe comprobar que «no existen motivos razonables para considerar que la persona en cuestión supone una amenaza para la seguridad interior, antes o durante el procedimiento», pues, de lo contrario, no se emprenderá o dará continuidad a aquel<sup>49</sup>. De ahí la insistencia en el derecho que asiste al Estado de reubicación de efectuar cuantas comprobaciones considere oportunas, a fin de verificar que la persona en cuestión no supone riesgo alguno para él, en caso de admitirlo en su territorio. A ese fin, para corroborarlo, podrá someterlo a una entrevista personal.

<sup>46</sup> Art. 57.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>47</sup> Art. 67.3 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>48</sup> Arts. 67.4, 67.5, 67.6 y 67.7 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>49</sup> Art. 67.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

En todo caso, una semana después de asumir toda la información que necesita, a menos que excepcionalmente, dada la complejidad del caso, precise disponer de una semana más, a esos efectos, el Estado de reubicación confirmará si procede, o no, realizar la reubicación, lo que comunicará al Estado beneficiario, expresando los motivos por los que, en sentido contrario, rechaza efectuarla. Si transcurre ese plazo extra sin indicar nada, se entiende que la obligación de reubicar se hace firme, con los deberes de acogida que conlleva<sup>50</sup>, habiendo de efectuarse el traslado sin dilaciones<sup>51</sup>.

El procedimiento se verá facilitado por la Comisión, que contará con la asistencia de la Agencia Europea de Asilo. Para ello, dictará los actos de ejecución que sean necesarios, mediante los que se establecerán métodos uniformes para la preparación y presentación de información y documentos, a fin de allanar y agilizar la reubicación<sup>52</sup>.

Y se previene que, una vez reubicada la persona, de ser esta solicitante de protección internacional, sea el propio Estado contribuyente quien asuma la responsabilidad de tramitar su petición, y de conocer de cuantas alegaciones adicionales o solicitudes posteriores a aquélla se aporten<sup>53</sup>, lo que pondrá en conocimiento de Eurodac<sup>54</sup>.

En segundo lugar, hay que referirse a las *contribuciones financieras*, que son transferencias de fondos, aportadas por los Estados contribuyentes al presupuesto de la Unión, para desarrollar acciones de los Estados miembros beneficiarios, destinadas a la acogida, el asilo, la reintegración previa a la salida, y la gestión de las fronteras y el apoyo operativo. Más, también, de forma polémica, se contempla que dichas contribuciones puedan dirigirse a terceros países, a fin de mejorar su sistema de asilo, acogida y migración, incluidos los programas de retorno voluntario, asistido y reintegración.

No obstante, también cabe que las contribuciones financieras se orienten a promover la migración legal, mediante el refuerzo de

<sup>50</sup> Arts. 67.8 y 67.9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>51</sup> Art. 67.10 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>52</sup> Art. 67.14 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>53</sup> Art. 68 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>54</sup> Art. 16.1 del Reglamento (UE) 2024/1358, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la creación del sistema EURODAC para la comparación de datos biométricos. Cfr., [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf](https://www.boe.es/doue/2024/1358/L00001-00069.pdf)

las asociaciones bilaterales, regionales e internacionales; a conseguir la reducción de las vulnerabilidades causadas por el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos; así como a emprender programas específicos, en ese sentido; y a apoyar medidas basadas en los derechos humanos.

En todo caso, serán los Estados miembros beneficiarios quienes determinen las acciones que deseen que se financien mediante esas contribuciones financieras, lo que comunicarán al Foro de nivel técnico, que deberá darles su visto bueno. Y será la Comisión quien lleve a efecto un seguimiento respecto a su ejecución, lo que recogerá en el Informe correspondiente<sup>55</sup>.

En tercer lugar, el Reglamento alude a *medidas de solidaridad alternativas*, que se contabilizarán como solidaridad financiera, siendo establecido su valor concreto, conjuntamente, «de manera realista», por el Estado miembro contribuyente y el Estado miembro beneficiario, comunicándose al coordinador de la Unión Europea para la solidaridad antes de su ejecución. Dichas medidas han de tener un carácter complementario y no duplicar, por tanto, las actuaciones que lleven a cabo los órganos y organismos de la Unión, o la financiación que esta destine a los Estados miembros beneficiarios en el ámbito de la gestión del asilo y la migración<sup>56</sup>. En todo caso, hay que tener presente que son medidas que la Comisión, tras consultar a un Estado beneficiario, incorporará en su propuesta de acto de ejecución dirigida al Consejo, en la fijación del contingente anual de solidaridad. Por tanto, poseen un carácter elegible u opcional, al poder los Estados miembros no solicitarlas, no considerándolas necesarias. De ahí su marcado carácter suplementario y, por ende, prescindible.

Por otra parte, aun no constituyendo medidas de solidaridad específicas, así formalmente incluidas en la enumeración de aquellas que se incluye en el art. 56 del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, es preciso referirse, también, a las denominadas *compensaciones de responsabilidad*: una peculiar medida de solidaridad de carácter secundario a la que el Reglamento, así mismo, alude. Se activan cuando los compromisos de reubicación que corresponden a un Estado miembro son equivalentes o superiores al 50% del número

---

<sup>55</sup> Art. 64 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>56</sup> Art. 65 del Reglamento (UE) 2024/1351.

indicado en la propuesta de la Comisión. Entonces, al verse este desbordado, podrá pedir a los demás que asuman la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional que a él le corresponden, dado su elevado número, en lugar de aceptar reubicaciones. Y todo ello teniendo en cuenta que esos solicitantes se encuentran, ya, en el territorio del Estado contribuyente, no deseándose que sean devueltos a un Estado beneficiario responsable, ya sobrepasado en su sistema de examen y acogida.

De este modo, se ha previsto que un Estado miembro contribuyente asuma *voluntariamente* esa responsabilidad, en lugar de aceptar reubicaciones, siempre y cuando lo consienta el Estado miembro beneficiario<sup>57</sup>. Así, aquel lo comunicará a este en el plazo de treinta días; existiendo, en todo caso, la posibilidad de que admita su responsabilidad en relación con un número inferior al solicitado<sup>58</sup>.

También se contempla una adjudicación, en este caso *obligatoria*, de la responsabilidad de examinar las solicitudes de protección internacional en aquellas ocasiones en que se compruebe que un Estado miembro contribuyente no ha cumplido con sus compromisos, ni aceptado el número de reubicaciones equivalente al número comprometido antes de la finalización del año natural. En tal situación asumirá dicha responsabilidad hasta alcanzar el número de reubicaciones comprometidas, conforme a la parte equitativa calculada que le corresponde, de acuerdo con la clave de referencia establecida<sup>59</sup>.

Finalmente, el Reglamento hace mención a las *deducciones de las contribuciones de solidaridad* «en caso de presión migratoria». Se trata de supuestos en los que un Estado miembro, sometido, según la Comisión, a una situación de presión migratoria, no ha hecho uso del contingente anual de solidaridad o no ha notificado su necesidad de aquel. En esa coyuntura, se prevé que pueda pedir una deducción total o parcial de sus contribuciones prometidas, las cuales se encuentran recogidas en el acto de Ejecución del Consejo, tras solicitarlo a la Comisión, que es quien decidirá al respecto<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Art. 63.1, 63.2, 63.3 y 63.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>58</sup> Art. 69.1 y 69.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>59</sup> Art. 63.5, 63.6, 63.7, 63.8 y 63.9 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>60</sup> Art. 61.1 del Reglamento (UE) 2024/1351.

Mas si el Estado miembro requirente se considera a sí mismo incurso en esa situación de presión migratoria, pese a no estar identificado como tal por la Comisión, su solicitud de deducción, total o parcial, deberá justificarla detalladamente, en atención a las circunstancias concurrentes. De tal modo, habrá de explicar en qué medida esa deducción puede ayudar a estabilizar la situación que sufre. Más también podrá instar la sustitución de la contribución prometida por un tipo diferente de contribución de solidaridad<sup>61</sup>. En todo caso, será la Comisión quien evalúe la petición y proponga lo que estime más conveniente al Consejo<sup>62</sup>. Un procedimiento análogo se dispone en relación con las deducciones de solidaridad en las calificadas como «situaciones migratorias importantes»<sup>63</sup>.

### III. CONCLUSIONES

Constituye para la Unión Europea un reto estratégico aplicar un enfoque integral a la gestión de las migraciones y las fronteras, a fin de situarla en el marco de una «nueva era de seguridad y defensa para Europa». Se ha adoptado, así, una perspectiva o aproximación netamente securitaria al fenómeno migratorio, acorde con el cambio de paradigma generado en la Unión Europea como consecuencia de la llamada «crisis de los refugiados», tras la cual se percibe, preferentemente, a los flujos migratorios como una amenaza, a prevenir o neutralizar.

Así, en el marco del nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, aprobado por la Unión Europea, el Reglamento 2024/1351, de gestión del asilo y la migración, se ha inspirado en esa idea-fuerza, por lo que mantiene, esencialmente, la responsabilidad de los Estados miembros de primera línea, constituidos en frontera exterior de la Unión, para examinar las solicitudes de protección internacional y frenar la entrada de «falsos refugiados». Al tiempo, como compensación, ha establecido un contingente anual de solidaridad y unos mecanismos de solidaridad, de empleo obligatorio, aunque discrecional, los cuales presentan un alcance limitado. Se destinan a la asistencia de

---

<sup>61</sup> Art. 61.2 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>62</sup> Art. 61.3 y 61.4 del Reglamento (UE) 2024/1351.

<sup>63</sup> Art. 62 del Reglamento (UE) 2024/1351.

aquellos Estados miembros que soportan la presión migratoria, si bien ofreciendo una «solidaridad a la carta», de compleja e incierta aplicación. Esa constatación pone en entredicho el principio de solidaridad europeo, el cual se muestra debilitado al no garantizarse un reparto equitativo de responsabilidades en la gestión y acogida de los solicitantes de protección internacional.

Además, el hecho de vincular la solidaridad en situaciones de crisis, a la cooperación con terceros Estados para facilitar el retorno y la readmisión de los migrantes, con el riesgo que ello implica de devolver a las personas afectadas a Estados no seguros, supone asociar la ayuda al desarrollo a la colaboración con el control migratorio. Pero, más allá de eso, expresa la renuncia por parte de la Unión a cualquier pretensión de introducir compromisos firmes e irrenunciables, expresivos de la voluntad de desarrollar una acción común y coordinada, fundada en el principio de la confianza mutua.

En todo caso, el nuevo Reglamento 2024/1351 pretende condicionar la acción de los Estados miembros para evitar que estos proporcionen respuestas distintas, potencialmente contradictorias que, de no armonizarse, redunden en detrimento del objetivo prioritario que se ha fijado, el cual no es otro que la contención y restricción de las entradas, mediante el refuerzo de los controles fronterizos. Así, ha dispuesto formas de evaluación y seguimiento de los flujos migratorios, con la determinación de las situaciones que generan presión a los Estados, para, de ese modo, realizar una previsión de sus necesidades de asistencia. Y, de conformidad con esa planificación realizada, ha previsto mecanismos de solidaridad, de carácter obligatorio, más de uso alternativo y discrecional, en beneficio de los Estados de primera línea, constituidos en guardianes de las fronteras de la Unión.

Son Estados a los que, al constituirse en antemuro de unos flujos prejulgados como mayoritariamente indeseables, en tanto que amenaza para la cohesión social, la estabilidad política y la identidad cultural europea, tienen reservada preferentemente la gestión de los controles fronterizos. A tal fin, se les provee de los medios, tanto personales como materiales, de los que, inicialmente, carecen, para afrontar con éxito una tarea considerada de interés general de la Unión. Que este ambicioso objetivo se alcance, cuando la norma y sus preceptos de desarrollo entren en vigor, en 2026, está por ver,

dadas las notables dificultades, tanto políticas como jurídicas, que su aplicación revisten.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRISKETA URIARTE, J. (2019). The reform of the Dublin III Regulation: how to build further enforcing mechanisms. *Spanish Yearbook of International Law*, 23, pp. 263-272.
- CANO LINARES, M.<sup>a</sup> A. (2016). Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), en *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 41, pp. 219-234.
- CARRERA, S., SANTOS VARA, J., STRIK, T. (Eds.). (2019). *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA, Edward Elgar publishing.
- DE BRUYCKER, P. (2024). *The new European Solidarity Mechanism. Towards a fair sharing of responsibility between Member States?* Brussels: Foundation for European Progressive Studies (FEPS)-Friedrich Ebert Stiftung-European Policy Centre (EPC). chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.epc.eu/content/FEPS-Policy\_Study\_-\_Migration\_Management\_Regulation\_52\_.pdf
- CASSARINO, J. P. & MARTIN, L. (2022). The Pact on Migration and Asylum: turning the European territory into a non-territory. *European Journal of Migration and Law*, 24 (1), pp. 1-26.
- DI FILIPPO, M. (2018). The allocation of competences in asylum procedures under EU law. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 2018, pp. 41-95.
- EUROPEAN COUNCIL OF REFUGEES AND EXILES (ECRE). *Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) 604/2013*. <https://ecre.org/ecre-comments-paper-regulation-on-asylum-and-migration-management/>
- FERNÁNDEZ ROJO, D. (2018). Los *hotspots*: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias FRONTEX, EASO, y EUROPOL. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 1013-1056.
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2015). Por qué Dublín no funciona. *Notes internacionales CIDOB*, 135, 1-5.

- GONZÁLEZ ENRIQUEZ, C. (2024). *El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea. Contexto, desafíos y limitaciones*. Madrid: Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M.<sup>a</sup> L. (2024). Sistema Europeo Común de Asilo y solidaridad en el Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración. VVAA. *La Constitución como forma de la democracia. Libro homenaje a Paloma Biglino*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 481-497.
- MITSILEGAS, V., MORENO-LAX, V. y VAVOULA, N. (2020). *Securitising asylum flows: deflection, criminalisation and challenges for human rights*. Leiden: Brill.
- MORGADES GIL, S. (2020). *De refugiados a rechazados. El Sistema Dublín y el derecho a buscar asilo en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MOSCHETTA, T. M.<sup>a</sup> (2018). I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d'asilo nei recenti sviluppi dell'iter di riforma del regime di Dublino. *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, 5, pp. 1-22.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M.<sup>a</sup> (2024). Blindar las fronteras de la Unión Europea para garantizar la libre circulación. El refuerzo del *enfoque securitario* en el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. *Revista de Estudios Políticos*, 205, pp. 57-90.
- (2025). La migración, ¿solución o problema? La sesgada respuesta de la Unión Europea. *Teoría y Realidad Constitucional*, 55, pp. 115-140.
- ZAUN, N. (2018). Staates as Gatekeepers in EU Asylum policies: explaining the non-adoption of a refugee quota system. *Journal of Common Market Studies*, 56, pp. 44-62.