



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.7.2011
COM(2011) 448 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Aplicación de los criterios para la asignación de recursos entre los Estados miembros en
virtud del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para la Integración
de Nacionales de Terceros Países y el Fondo Europeo para el Retorno**

{SEC(2011) 940 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Aplicación de los criterios para la asignación de recursos entre los Estados miembros en virtud del Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países y el Fondo Europeo para el Retorno

1. CONTEXTO DEL INFORME

1.1. Objeto del presente informe

La Unión Europea ha establecido, para el período 2007-2013, el programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» dotándolo con un total de 4 020 millones EUR. El programa consta de cuatro fondos y tiene por objeto garantizar la distribución equitativa de responsabilidades entre los Estados miembros respecto a la carga financiera vinculada con la introducción de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión y con la aplicación de políticas comunes de asilo e inmigración¹.

Los Fondos en cuestión son diferentes de la mayoría de los otros instrumentos financieros de la UE, ya que establecen un mecanismo de asignación anual de recursos para los Estados miembros.

Por lo tanto, los actos de base constitutivos, respectivamente, del Fondo para las Fronteras Exteriores², el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países³ (en adelante «el Fondo de Integración») y el Fondo Europeo para el Retorno⁴, obligan a la Comisión a informar al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de los criterios para la asignación de recursos a los Estados miembros y, en su caso, a considerar la posibilidad de modificar tales criterios.

En el caso del Fondo Europeo para los Refugiados, el cuarto fondo incluido en el programa general, no existe tal obligación. El acto de base, adoptado en 2000, es una consolidación de la experiencia adquirida anteriormente, incluso con respecto a los criterios.

El informe expone el método de aplicación de los criterios de asignación de recursos, mientras que el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que se adjunta al mismo, describe detalladamente los resultados obtenidos en los Estados miembros. La presentación que se hace en estos documentos de los datos, de la metodología utilizada y de los resultados de la aplicación de los criterios puede contribuir a alimentar el debate de los Estados miembros, de otras instituciones y de las partes interesadas sobre el futuro de la financiación de la UE en el campo de la gestión de los flujos migratorios en el próximo marco financiero plurianual.

¹ COM(2005) 123 final.

² Artículo 52, apartado 3, letra a), de la Decisión n° 574/2007/CE (DO L144 de 6.6.2007, p. 22).

³ Artículo 48, apartado 3, letra a), de la Decisión del Consejo n° 435/2007/CE (DO L 168 de 28.6.2007, p. 18).

⁴ Artículo 50, apartado 3, letra a), de la Decisión n° 575/2007/CE (DO L144 de 6.6.2007, p. 45).

1.2. Los mecanismos de asignación de recursos de los Fondos

Corresponde a los Estados miembros la responsabilidad del reparto de los fondos, según el modo de gestión compartida. El presupuesto de la UE, a través de programas anuales de los Estados miembros, pretende apoyar en éstos una acción estructurada (refuerzo de capacidades) y actividades específicas de las características nacionales o locales en la política de que se trate, de acuerdo con el ámbito de aplicación previsto en los actos de base. Todas las medidas serán cofinanciadas según un marco común (las orientaciones estratégicas de la UE).

Por cada Fondo, el reparto anual de recursos financieros disponibles de la UE entre los Estados miembros reposa en criterios específicos y objetivos que reflejan la situación del Estado miembro en cuestión a la vista de las obligaciones contraídas en nombre de la Unión o en beneficio general de ésta en la política en cuestión: por ejemplo, la extensión de las fronteras exteriores que hay que proteger y el número de personas que las franquean; el número de nacionales de terceros países con residencia legal que deben integrarse en la sociedad; o el número de decisiones de retorno que hay que ejecutar. La definición de los criterios es la expresión más concreta del principio de solidaridad que subyace en los Fondos, es decir, que los Estados miembros más afectados por la gestión de los flujos migratorios deben recibir más financiación de la UE.

Cada año, la Comisión se basa tanto en las estadísticas de la UE de Eurostat, como en los datos *ad hoc* facilitados por los Estados miembros para hacer estos cálculos. Una vez que se notifican los cálculos en el ejercicio N-1⁵ a los Estados miembros, éstos conocen la dotación que ofrece la UE a su programa anual, por lo que realmente pueden empezar a seleccionar las medidas cofinanciables en el marco del programa en cuestión. Se trata de cantidades orientativas («dotaciones provisionales»), que serán confirmadas o modificadas cuando la Autoridad Presupuestaria apruebe el presupuesto de la UE correspondiente al ejercicio N-1.

1.3. Estructura y contenido del presente informe

Este informe se basa principalmente en los cálculos relativos a los ejercicios 2007 a 2011, que ya son definitivos.

Como se preveía durante los debates que desembocaron en la adopción de los actos de base, la recogida de datos se incrementó tras la entrada en vigor del Reglamento n° 862/2007 (en adelante, «el Reglamento sobre estadísticas en materia de migración»)⁶. Merced a la aplicación de lo dispuesto en este Reglamento a los datos utilizados para la asignación de recursos con cargo a los Fondos se ha podido mejorar la fiabilidad y la comparabilidad de los datos. La experiencia adquirida con la aplicación de los criterios será revisada en cada Fondo.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión proporciona información adicional sobre la metodología y la recogida de datos, así como una visión general y un análisis comparativo de los resultados de la aplicación de los datos de los Fondos.

⁵ Los importes asignados son estimativos, pues los créditos totales del Fondo están supeditados a la aprobación del presupuesto definitivo de la Unión Europea por la Autoridad Presupuestaria antes de finales de año. Además, también son provisionales, en la medida en que deben ser aprobados formalmente por la Comisión.

⁶ Reglamento (CE) n° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 311/76 del Consejo, relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros (DO L 199 de 31.7.2007, p. 23).

2. MARCO GENERAL DE LOS CÁLCULOS

2.1. Principios esenciales en materia de suministro de datos y cooperación entre los Estados miembros y la Comisión

Desde el principio, y para todos los Fondos, los siguientes principios han sido de suma importancia en el contexto de la cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, incluida Eurostat, con vistas a garantizar la aplicación óptima de las disposiciones de los actos de base relativas a las claves de reparto.

- 1) La responsabilidad de proporcionar datos fiables y exactos sobre la asignación de recursos entre los Estados miembros incumbe a éstos. Los actos de base prevén que las cifras de referencia son las «estadísticas más recientes publicadas por la Comisión (Eurostat) sobre la base de los datos proporcionados por los Estados miembros de conformidad con la legislación comunitaria». Además, los Estados miembros deben «proveer datos provisionales tan pronto como sea posible», cuando no se hayan facilitado estadísticas a la Comisión (Eurostat) o cuando no hayan sido publicadas por la Comisión (Eurostat), así como la información necesaria para que la Comisión pueda controlar estos datos⁷.
- 2) Si los Estados miembros no se ajustan a esta obligación, la consecuencia fundamental de la falta de comunicación de un determinado tipo de datos, infringiendo con ello el acto de base correspondiente, implicará que la casilla del cuadro utilizada para indicar la asignación los recursos se deje en blanco, salvo en caso de que ello beneficiara a un Estado miembro.

En cuanto a las estadísticas de la UE se refiere, se prevén controles clave de la calidad de las mismas. Eurostat está desarrollando un programa de garantía de calidad y está trabajando con proveedores nacionales de datos, en el marco de los esfuerzos que realiza a mayor escala con vistas a que los Estados miembros garanticen el cumplimiento de los requisitos de la legislación de la UE en materia de estadísticas, por evaluar los datos y asegurar la correcta aplicación del Reglamento sobre estadísticas en materia de migración.

2.2. Constante mejora de los métodos de trabajo y de la calidad de los datos

La Comisión y los Estados miembros han cooperado desde el principio para asegurar la disponibilidad y la comparabilidad de los datos. Se ha establecido un marco general de cooperación, habiéndose examinado conjuntamente las fuentes y recogida de datos existentes. Los resultados de 2007 y 2008 fueron notificados a los Estados miembros en el verano de 2007. Se revisó la experiencia adquirida, habiéndose realizado determinadas mejoras. Se decidió que había que basarse, en la medida de lo posible, en los modelos precumplimentados de Eurostat, así como formalizar las relaciones laborales existentes (creación de una red de puntos de contacto estadístico). Los métodos de trabajo se han estabilizado y los Estados miembros los conocen muy bien.

En el ejercicio 2010 comenzó a utilizarse el primer conjunto de datos (año de referencia 2008) recogidos en la forma prescrita por el Reglamento sobre estadísticas en materia de migración.

⁷ Artículo 12 del Fondo de Integración, artículo 13 del Fondo Europeo para los Refugiados y artículo 14 del Fondo para las Fronteras Exteriores y del Fondo Europeo para el Retorno.

3. MARCO ESPECÍFICO DE CÁLCULO PREVISTO PARA CADA FONDO

3.1. Fondo para las Fronteras Exteriores

3.1.1. Los criterios contenidos en el acto de base

Los artículos 14 y 15 de la Decisión 574/2007/CE (en adelante «el acto de base del FFE») definen los criterios utilizados para la distribución de los recursos anuales asignados por el Fondo entre los Estados miembros. En aras de la solidaridad con los países que soportan, en beneficio de la UE, una carga financiera significativa y duradera, las disposiciones fijan criterios objetivos desglosados por tipo de frontera, en función de la afluencia en las fronteras exteriores de los Estados miembros y del grado de amenaza que se cierne sobre las mismas.

El artículo 14 establece que el total de recursos disponibles del Fondo se distribuya entre los Estados miembros de la siguiente manera:

- 1) El 30 % para las fronteras exteriores terrestres.
- 2) El 35 % para las fronteras marítimas exteriores.
- 3) El 20 % para los aeropuertos.
- 4) El 15 % para los consulados.

En los números 1 y 2, que tratan de las fronteras terrestres y marítimas, el 70 % de los recursos se asigna en función de la longitud de la frontera exterior, pudiéndose ampliar, en su caso, sobre la base de factores de ponderación. El 30 % restante se asigna sobre la base de la carga de trabajo en la gestión fronteriza (lo que se determina utilizando la media, en los dos años anteriores, del número de personas que cruzan la frontera exterior por puntos de cruce autorizados, del número de nacionales de terceros países a los que se denegó la entrada por esta frontera exterior y del número de nacionales de terceros países detenidos tras haber franqueado ilegalmente la frontera).

La longitud de las fronteras marítimas se define como el límite exterior de las aguas territoriales de los Estados miembros, según se determina en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Sin embargo, el límite exterior puede extenderse más allá, cuando se efectúen operaciones regulares a larga distancia tendentes a prevenir la inmigración o entrada ilegales en zonas donde la amenaza de cruce es alta.

Respecto del número 3, aeropuertos, la cantidad asignada se basa en la carga de trabajo en la gestión de las fronteras aéreas (lo que se determina utilizando la media, en los dos años anteriores, del número de personas que cruzan la frontera exterior por puntos de cruce autorizados y del número de nacionales de terceros países a los que se denegó la entrada por esta frontera exterior).

Por lo que respecta al número 4, consulados, la cantidad asignada se basa en el número de consulados y en el número de solicitudes de visado (carga de trabajo).

El artículo 15 establece el marco para el cálculo de los factores de ponderación de las fronteras exteriores marítimas y terrestres. Se ha pedido a la agencia Frontex que determine los grados de amenaza en cada sección de frontera exterior (amenaza alta, media o normal en las fronteras terrestres y amenaza alta, media, normal o mínima en las fronteras marítimas).

Los informes se basan en los datos transmitidos por las autoridades del control de fronteras de la agencia Frontex en el marco de la red de análisis de riesgos Frontex. Los datos de las categorías mencionadas en el acto de base del FFE constituyen las fuentes de información más importantes.

3.1.2. *La recogida de datos*

El cálculo de la asignación de recursos con cargo al Fondo es complejo, ya que requiere la recogida anual de datos de numerosas categorías diferentes dimanantes de diversas fuentes. Ante la complejidad de los diferentes datos que recoger, la Comisión envió a los Estados miembros detalladas orientaciones específicas. Las nuevas orientaciones se han publicado con regularidad, teniendo en consideración el desarrollo del marco jurídico y operativo y la información recibida en años anteriores. Además de los datos que son absolutamente imprescindibles para calcular las cantidades asignadas, la Comisión solicitó información adicional para confirmar los anteriores.

El acto de base del FFE reconoce que las cifras de referencia pueden representar estadísticas de la UE sólo para determinados datos sobre la carga de trabajo y, en este sentido, la situación del Fondo para las Fronteras Exteriores es totalmente diferente de la de otros Fondos, pues en éstos la mayor parte de los datos (si no todos) se recogen como estadísticas de la UE.

Los datos fueron recolectados de la siguiente manera:

- Referente a la longitud de las fronteras exteriores y el número de aeropuertos, fueron los Estados miembros los que facilitaron los datos directamente; la Comisión los validó mediante un cotejo de diferentes fuentes (páginas web de ministerios nacionales, informes de evaluación Schengen, etc.).
- Atinente a las solicitudes de visados, los datos de visados Schengen (a saber, visados de corta duración, visados de tránsito y visados de tránsito aeroportuario) se obtuvieron de los datos recogidos por el Consejo, mientras que el número de consulados fue facilitado por los Estados miembros y fue validado mediante la información proporcionada por el Consejo.
- Los datos sobre denegación de entrada y personas detenidas se basan en la recopilación de datos sobre las medidas coercitivas contra la inmigración ilegal.
- Finalmente, los datos relativos al número de pasajeros que cruzan las fronteras exteriores fueron transmitidos directamente por los Estados miembros.

En el caso de algunos Estados miembros, los principales suministradores de datos en relación con el Fondo, y la interpretación y valoración de los datos resultaron, a veces, difíciles. En algunos casos, fue difícil determinar con precisión la existencia de un «cruce de la frontera exterior marítima» a tenor del Fondo, así como el significado de «número de personas detenidas tras cruzar ilegalmente la frontera». En otros casos, aun cuando se entendieran totalmente los factores, algunos Estados miembros tuvieron dificultades para comunicar cifras exactas, ya que los datos o no se habían recogido o se habían recogido sin conformarse a los criterios básicos del acto de base del FFE, por lo que sólo se facilitaron estimaciones. En relación con la interpretación de la definición de «operaciones a larga distancia» y la de «frontera marítima ampliada», hubo también algunas dificultades.

3.1.3. Evaluación general de la aplicación de los criterios

En conclusión, a pesar de ciertas dificultades en la aplicación de los factores definidos para la asignación de recursos, fue posible recoger los datos necesarios para este fin, de conformidad con el acto de base del FFE, y notificar a tiempo el cálculo de los importes provisionales asignados a los Estados miembros, de modo que éstos pudieran tenerlos en cuenta al elaborar sus programas anuales.

En el documento SEC se recogen los resultados de aplicar los criterios establecidos. La asignación final de recursos muestra que los principales beneficiarios del Fondo fueron los Estados miembros que asumen la máxima responsabilidad en la aplicación de la política común de gestión de las fronteras exteriores:

- España, Grecia e Italia perciben el 48 % de la cantidad asignada con cargo a este Fondo en el período 2007-2011.
- Además, si a los tres principales beneficiarios se añade Francia, Malta y Chipre, la distribución del Fondo muestra que el 60 % de la financiación se concentra en los Estados miembros ribereños del Mediterráneo y la zona de las Islas Canarias.
- Los Estados miembros con fronteras terrestres al Este (Polonia, Hungría, Finlandia, Eslovenia, Rumanía, Lituania, Estonia, Bulgaria, Letonia y Eslovaquia) reciben, a su vez, el 25 % del importe total asignado.
- Los resultados se ajustan a los fines del Fondo, que es un instrumento de solidaridad financiera en el contexto de la gestión integrada de las fronteras de la UE.

3.2. El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países

3.2.1. Los criterios contenidos en el acto de base

En el artículo 12 del acto de base (en adelante «el acto de base del FI»)⁸ se definen los criterios de asignación de los recursos anuales del Fondo entre los Estados miembros.

En el artículo 12, apartado 1, se establece que cada Estado miembro recibirá, con cargo a la dotación anual del Fondo, una cantidad fija de 500 000 EUR.

En el artículo 12, apartado 2, se establecen los criterios para la asignación del saldo de los recursos anuales disponibles entre los Estados miembros:

- a) un 40 % proporcionalmente a la media del número total de nacionales de terceros países con residencia legal en los Estados miembros durante los tres últimos años [categoría «FI 1»: nacionales de terceros países con residencia legal permanente], y
- b) un 60 % proporcionalmente al número de nacionales de terceros países que hubieren obtenido de un Estado miembro el permiso de residencia en su territorio en los tres últimos años [categoría «FI 2»: afluencia de nacionales de terceros países con residencia legal].

⁸ Decisión 2007/435/CE del Consejo (DO L 168 de 28.6.2007, p. 18).

En cuanto se refiere a los datos de la primera categoría (con residencia legal permanente), para el cálculo de la media de la población en tres años se tienen en cuenta las cifras de los datos correspondientes a cuatro fechas de referencia.

El artículo 12, apartado 3, del acto de base del FI prevé que, en relación con el cálculo mencionado en el apartado 2, letra b), no deben tenerse en cuenta las siguientes personas:

- los *temporeros*, según la definición del Derecho nacional;
- les nacionales de terceros países admitidos con fines de *estudios, intercambio de alumnos, formación no remunerada o servicios de carácter voluntario*, de acuerdo con la Directiva 2004/114/CE del Consejo;
- los nacionales de terceros países admitidos a efectos de *investigación científica* de conformidad con la Directiva 2005/71/CE del Consejo;
- los nacionales de terceros países que hubieren obtenido la *renovación* de un permiso expedido por un Estado miembro o un *cambio de estatuto*, en particular, los nacionales de terceros países que hubieren obtenido el estatuto de residente de larga duración, de acuerdo con la Directiva 2003/109/CE.

Finalmente, el acto de base establece que también se excluirán del ámbito de aplicación los datos correspondientes a los solicitantes de asilo, refugiados y beneficiarios de una protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2004/83/CE, así como los datos relativos a las personas con dos nacionalidades, si una de ellas es la de un Estado miembro.

3.2.2. La recogida de datos

La Comisión notificó a los Estados miembros una serie de orientaciones detalladas sobre las definiciones de los datos. Las fuentes nacionales y las definiciones en el ámbito de los datos sobre migración varían considerablemente, y el hecho de que sea importante excluir a ciertas categorías de datos diferentes supone un reto en los casos en que el origen de los datos se basa más en consideraciones demográficas que en el estatuto administrativo de las personas (si tienen residencia legal, y tipo de permiso de residencia).

En cuanto se refiere a los ejercicios 2007-2009, los datos requeridos por el acto de base del FI fueron recogidos de dos maneras: en primer lugar, en el caso previsto en el artículo 12, apartado 2, letra a), mediante una recogida informal, pero regular, de datos de Eurostat relativos a nacionales de terceros países con residencia legal permanente; en segundo lugar, en el caso en virtud del artículo 12, apartado 2, letra b), mediante solicitud específica a los Estados miembros (en el marco de una base de datos piloto de permisos de residencia) de que proporcionaran datos de nacionales de terceros países que hubieran obtenido un permiso de residencia en su territorio.

La aprobación y entrada en vigor del Reglamento sobre estadísticas en materia de migración han tenido un impacto significativo. Se han adaptado los métodos de trabajo. Tras una verdadera recogida de datos sobre permisos de residencia, de conformidad con el artículo 6 de dicho Reglamento, todos los datos requeridos por el acto de base del FI (tanto los de categoría «FI 1», como los de categoría «FI 2») se basan ahora, en principio, en las estadísticas de la UE.

Teniendo en cuenta el plazo obligatorio aplicable a la transmisión de las estadísticas sobre permisos de residencia en virtud del citado Reglamento (anualmente, a finales de junio) y el tiempo necesario para verificar los datos, la Comisión ha adoptado la práctica de revisar los datos utilizados para determinar las asignaciones temporales que se comunican a los Estados miembros y, si es necesario, modificar estas cantidades para tener en cuenta los últimos datos validados por Eurostat.

Algunos Estados miembros han tenido dificultades para excluir los datos relativos a solicitantes de asilo y a beneficiarios de protección internacional, debido a las peculiaridades de las fuentes de datos nacionales. En algunos casos, fue necesario recurrir a estimaciones basadas en referencias cruzadas con los datos recogidos en materia de asilo. En otros, la exclusión de datos sobre renovaciones supuso una mayor carga de trabajo. También en otros, fue preciso ajustar algunos datos a la vista de la definición de permiso de residencia. Finalmente, sólo unos cuantos Estados miembros facilitan, voluntariamente y por anticipado, datos sobre permisos de residencia, según lo solicitado por Eurostat.

Antes de la aplicación del Reglamento sobre estadísticas en materia de migración, la Comisión llevaba a cabo numerosos controles adicionales, en estrecha colaboración con los proveedores de datos. La aplicación de este Reglamento garantiza suficientemente la comparabilidad y la calidad de los datos. Además, en ciertos casos especiales, como la eliminación de ciertas categorías de datos, la Comisión continúa llevando a cabo controles adicionales para asegurar la admisibilidad de los datos transmitidos por los Estados miembros.

3.2.3. Evaluación general de la aplicación de los criterios

En conclusión, se han podido recopilar los datos necesarios para aplicar los criterios de acuerdo con el acto de base del FI y comunicar a tiempo el cálculo de las asignaciones provisionales a los Estados miembros para que puedan utilizarlos en la preparación de sus programas anuales, aunque, dado el plazo para la transmisión de datos previsto en el Reglamento sobre estadísticas en materia de migración, no puede excluirse una revisión de estas cantidades en algunos casos.

Los resultados de aplicar los criterios se exponen en el documento SEC. Los cinco principales beneficiarios son Italia, Reino Unido, España, Alemania y Francia, que recibieron casi el 70 % de las cantidades asignadas. Dada la importancia de la inmigración dirigida a estos Estados miembros y los desafíos que tuvo que afrontar la UE en este ámbito entre 2007 y 2010, los resultados confirman los fines del Fondo como instrumento de solidaridad financiera en el desarrollo de las políticas de integración de la UE.

3.3. El Fondo Europeo para el Retorno

3.3.1. Los criterios contenidos en el acto de base

En el artículo 14 del acto de base (en adelante «el acto de base del FR») se definen los criterios de asignación anual de los recursos del Fondo entre los Estados miembros.

En el artículo 14, apartado 1, se establece que cada Estado miembro recibirá, con cargo a la dotación anual del Fondo, una cantidad fija de 300 000 EUR. Esta cantidad aumentará hasta los 500 000 EUR para los Estados miembros que ingresaron en la Unión Europea a partir del 1 de mayo de 2004.

En el artículo 14, apartado 2, se establecen los criterios para la asignación del saldo de los recursos anuales disponibles entre los Estados miembros:

- a) un 50 % en proporción al número total de nacionales de terceros países que no cumplen (o han dejado de cumplir) las condiciones de entrada y residencia en el territorio del Estado miembro y están sujetos a una decisión de retorno en virtud de la legislación nacional o el Derecho de la UE, es decir, una decisión o acto administrativo o judicial, en el que se acredite o declare la ilegalidad de la estancia y se imponga la obligación de retorno («nacionales de terceros países sujetos a una decisión un retorno»);
- b) el otro 50 % en proporción al número total de nacionales de terceros países que hayan abandonado efectivamente el territorio del Estado miembro, ya sea voluntariamente o por la fuerza, mediante la correspondiente orden administrativa o judicial de salida del país («nacionales de terceros países retornados efectivamente»).

El acto de base del FR prevé que en estas dos categorías no se incluya a los nacionales de terceros países a los que, hallándose en una zona de tránsito de un Estado miembro, se les hubiere denegado la entrada, ni a los nacionales de terceros países que son devueltos a otro Estado miembro, en particular en virtud del «Reglamento de Dublín», en lo que respecta a los solicitantes de asilo⁹.

El acto de base del FR impone la recogida de datos durante tres años de referencia para cada una de ambas categorías.

3.3.2. *La recogida de datos*

Se rogó a los Estados miembros que enviaran los datos disponibles con arreglo a las orientaciones de la Comisión y, particularmente, los siguientes:

- 1) en relación con los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno, tener en cuenta a todos los nacionales de terceros países que son objeto de una orden de expulsión en ese año (sin incluir a los nacionales de terceros países que permanecen en los Estados miembros, pero han sido objeto de una decisión de retorno al final del año), y no considerar sino una orden de expulsión por persona, con lo que de este modo se determina la carga de trabajo del Estado miembro relativa a la tramitación de expedientes a raíz de las decisiones negativas en materia de asilo e inmigración durante el año;
- 2) en relación con los nacionales de terceros países que han abandonado efectivamente el territorio, tener en cuenta a todos los nacionales de terceros países que hayan sido enviados a un tercer país como consecuencia de una orden de expulsión, incluyendo a los voluntarios para retornar mediante incentivos y a los expulsados por la fuerza, pero excluyendo a los retornados voluntariamente.

⁹ Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (DO L 50 de 25.2.2003, p. 1).

En los ejercicios 2008 y 2009, los datos requeridos por el acto de base del FR fueron recogidos de dos maneras: por una parte, a través de una recogida informal, pero periódica, de datos estadísticos de Eurostat sobre las medidas emprendidas contra los inmigrantes ilegales y, por otra parte, mediante demandas específicas a los Estados miembros para que faciliten datos no contemplados en esta recogida de datos. La recogida de datos se refería sólo a las cifras relativas a nacionales de terceros países que hubieran abandonado efectivamente el territorio, mientras que las demandas específicas apuntaban a la recogida de datos relativos a los nacionales de terceros países sujetos a una decisión de retorno.

Los métodos de trabajo fueron adaptados en el ejercicio 2010. El Reglamento sobre estadísticas en materia de migración ha podido aplicarse, ya que prevé la recogida de datos a partir del año de referencia 2008. El artículo 7 del Reglamento abarca, en gran medida, las dos categorías de datos exigidos por el acto de base del RF.

Mediante la adición de un cuadro facultativo en la recogida de datos regular de Eurostat se ha resuelto una diferencia entre los datos recogidos en virtud del citado artículo 7 y los requeridos por el acto de base del RF. El citado Reglamento no obliga a los Estados miembros a transmitir datos sobre el número de nacionales de terceros países que retornan a *terceros países*, sino que obliga a notificar el número total de nacionales de terceros países expulsados por una orden judicial de salir del país (aunque se excluyen los casos en virtud del Reglamento de Dublín). En el referido cuadro facultativo, transmitido al amparo de la recogida de datos en virtud del Reglamento sobre estadísticas en materia de migración, se incluyen datos sobre los retornos reales a *terceros países*. En el ejercicio 2011, todos los Estados miembros presentaron voluntariamente el citado cuadro adicional. Por tanto, no fue necesario efectuar ninguna demanda adicional *ad hoc* en relación con el FR.

Algunos Estados miembros han encontrado dificultades en la transmisión de datos, a menudo debido a la naturaleza de las fuentes nacionales de datos. A menudo, fue preciso efectuar revisiones adicionales para asegurarse de que no se tenían en cuenta los solicitantes de asilo y los nacionales de terceros países en zonas de tránsito. También resultó que, en algunos Estados miembros, el número de decisiones de retorno era inferior al de retornos efectivos. Este hecho, *a priori* ilógico, se debe a que, según los Estados miembros afectados, algunos nacionales de terceros países han retornado sin la adopción previa de una orden de retorno, en el marco de acuerdos bilaterales específicos o de acuerdos entre ellos y terceros países. Con el fin de evaluar adecuadamente estos datos, se rogó a los Estados miembros facilitaran a la Comisión, en una nota explicativa adjunta a los datos, toda la información relativa a los dos tipos de acuerdos citados, incluyendo el número de nacionales de terceros países retornados, desglosados por nacionalidad. Se produjeron ciertas variaciones en función de la gestión de casos en materia de flujos migratorios.

La aplicación de este reglamento garantiza suficientemente la comparabilidad y calidad de los datos. Además, en relación con ciertos casos concretos (como, por ejemplo, aquel en que las decisiones de retorno son superiores a los retornos reales), la Comisión llevó a cabo más controles para asegurar la admisibilidad de los datos transmitidos por los Estados miembros.

3.3.3. *Evaluación general de la aplicación de los criterios*

En conclusión, pese a ciertas dificultades menores para garantizar una aplicación uniforme de las definiciones impuestas por la naturaleza misma del acto de base del FR, fue posible recoger los datos necesarios para la aplicación de los criterios de acuerdo con el acto de base del FR, así como notificar a tiempo el cálculo de los importes asignados provisionalmente a

los Estados miembros, para que puedan utilizarlos en la elaboración de sus programas anuales.

En el documento SEC se exponen las conclusiones relativas a la aplicación de los criterios. Los tres principales beneficiarios son Grecia, el Reino Unido y España. Estos tres países, junto con Francia, Italia y Alemania, recibieron casi el 67 % de las cantidades asignadas. Ante la importante presión migratoria que padecen estos países y el cambio gradual en la afluencia de emigrantes ilegales desde las costas españolas (Islas Canarias) hacia el Mediterráneo central en dirección a las fronteras de Grecia con Albania y Turquía, los resultados confirman el objetivo del Fondo de ser un instrumento de solidaridad financiera en el contexto de la gestión del retorno en la UE.

4. CONCLUSIÓN

Los actos de base de los cuatro Fondos entraron en vigor en el verano de 2007, pocas semanas antes del vencimiento del plazo para la presentación de los primeros cálculos para la asignación de recursos a los Estados miembros.

Gracias a los trabajos preparatorios llevados a cabo conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros sobre los datos relativos a las cantidades asignadas antes de la entrada en vigor de estos actos de base, la Comisión pudo presentar a los Estados miembros en julio de 2007, como así se requería, la información sobre las cantidades asignadas en 2007 y 2008. Conjuntamente con las extrapolaciones del período 2009-2013, estas cifras sirvieron de guía a los Estados miembros para la elaboración del marco financiero indicativo como base de la estrategia plurianual para la ejecución de los Fondos.

Durante los ejercicios 2007-2011, los principios y métodos de trabajo para la recogida de datos, introducidos y definidos gradualmente cada año, han dado sus frutos; el ejercicio pasado puso de manifiesto hasta qué punto han simplificado y facilitado cada vez más los cálculos. La metodología utilizada ha resultado eficaz. De ahí que la Comisión pudiera presentar los cálculos a los Estados miembros generalmente a tiempo.

El Reglamento sobre estadísticas en materia de migración constituye, cada vez más, la piedra angular del sistema de recogida de datos en el marco del Fondo para el Retorno y del Fondo para la Integración. También es adecuado, aunque sea diferente, el sistema de recogida de datos en el marco del Fondo para las Fronteras Exteriores. No obstante, los controles establecidos en cada sistema, aunque no siempre son óptimos por las limitaciones inherentes a las fuentes de datos, las herramientas de validación y las capacidades administrativas para el análisis de datos en la UE constituyen una sólida base en la que hay que seguir apoyándose para los cálculos futuros. En cuanto se refiere a las definiciones de la recogida de datos, pueden existir algunas diferencias entre el Reglamento sobre estadísticas en materia de migración y los criterios establecidos en los actos de base. Se han hallado soluciones prácticas bilateralmente y proseguirán los esfuerzos por mejorar aún más la cooperación y el intercambio de datos entre los Estados miembros y la Comisión (incluida Eurostat). Eurostat es responsable de la calidad de los datos utilizados en la recogida de las cifras de referencia, con independencia de que estos datos se transmitan en virtud de la legislación estadística específica o sobre la base de acuerdos voluntarios. Este seguimiento y control de calidad, sin embargo, se limitan a las estadísticas normales y reflejan el reparto habitual de tareas y responsabilidades entre Eurostat y los proveedores nacionales de datos. Cabe señalar que la

recogida de estadísticas europeas se basa en la cooperación, la cual depende en gran medida de la fiabilidad de los datos transmitidos por las autoridades nacionales.

Dada la particular importancia de garantizar la calidad de las estadísticas utilizadas para la asignación de recursos de los cuatro Fondos, se ha puesto en marcha, gracias a Eurostat, un programa específico de garantía de la calidad, por la que seguirán haciéndose esfuerzos para mejorarla.

Aunque la Comisión ha estado en disposición, en líneas generales, de comunicar los cálculos definitivos dentro de los plazos fijados merced a todos estos factores, cabe señalar que la cantidad y complejidad de los datos que hay que recoger y controlar anualmente generan una carga administrativa recurrente para los Estados miembros y la Comisión. Quizá puedan existir otros modos más rentables de garantizar la aplicación de claves de reparto que plasmen el principio de solidaridad subyacente en los Fondos.

Como se explica detalladamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación, los resultados de la aplicación de los criterios se perciben generalmente como satisfactorios. La aplicación de los criterios se ha ajustado a los objetivos definidos por el Parlamento Europeo y el Consejo en los actos de base constitutivos de los Fondos en el marco del programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios», ya que gracias a tales criterios la mayor parte de los recursos disponibles se ha destinado a los Estados miembros de la UE más afectados por los retos que supone la gestión de los flujos migratorios de nacionales de terceros países hacia la Unión Europea. Así las cosas, no se considera necesario presentar propuestas de modificación de los criterios.