ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

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 presenta un enfoque integral para la gestión migratoria a través de la formulación de políticas integradas que abordan tanto los componentes internos como externos de la gestión del asilo y la migración.

El artículo 7, apartado 1, del referido Reglamento exige a los Estados miembros adoptar estrategias nacionales que aseguren la capacidad y competencias necesarias para aplicar eficazmente su sistema de gestión del asilo y la migración, respetando plenamente sus obligaciones en virtud del Derecho internacional y de la Unión Europea, y especialmente los derechos fundamentales.

Además, la Decisión de Ejecución (UE) 2025/503 de la Comisión, de 18 de marzo de 2025, establece normas para la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1351, proporcionando un modelo común que deben utilizar los Estados miembros para garantizar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables, permitiendo a los Estados miembros formular sus objetivos estratégicos y medidas clave de manera coherente y eficaz.

En este marco, España remitió su estrategia el día 12 de junio, en el plazo fijado por el Reglamento para su remisión a la Comisión Europea. El texto sigue el modelo común. Se estructura en torno a **18 objetivos estratégicos agrupados en 6 ejes.** La estrategia prevé un entorno internacional en constante transformación, en el que España reafirma su compromiso con una política migratoria integral y preventiva.

La estrategia responde a los retos mediante una acción coordinada, al tiempo que garantiza el respeto a los derechos fundamentales y la eficacia operativa del sistema.

CONTEXTO NACIONAL DE GESTIÓN DEL ASILO Y LA MIGRACIÓN

España se enfrenta a una **presión migratoria sostenida**, derivada de su posición geográfica y geoestratégica, como frontera exterior terrestre, marítima y aérea de la Unión Europea. Con rutas migratorias activas desde África y América Latina, nuestro país se ha convertido en uno de los principales puntos de entrada a Europa, tanto por vía marítima como aérea, lo que plantea importantes desafíos operativos, humanitarios y de gobernanza.

En 2024, se registraron 64.125 llegadas irregulares, lo que supuso un incremento del 12,79 % respecto al año anterior. El 95,87 % de estas entradas se produjo por vía marítima, siendo las Islas Canarias el principal punto de acceso, con un aumento del 17,29 % en comparación con 2023.

Los flujos migratorios desde África responden a factores como la desigualdad socioeconómica, la inestabilidad política y la proximidad geográfica. Las nacionalidades más frecuentes entre los migrantes irregulares incluyen nacionales de Mali, Senegal, Argelia y Marruecos.

Los flujos procedentes de América Latina (legales en su mayoría) están motivados también por factores socioeconómicos y relacionados con la seguridad y estabilidad, a los que hay que añadir factores lingüísticos, culturales e históricos.

El **sistema de acogida español**, compuesto por el Programa de Atención Humanitaria (PAH) y el Sistema de Acogida de Protección Internacional (SAPI), ha operado en algunos momentos al límite de su capacidad. En 2024, el PAH alcanzó una ocupación del 97 %, con un 70 % de sus beneficiarios manifestando intención de

solicitar asilo. Por su parte, el SAPI gestionó más de 34.000 plazas, con una ocupación del 95 % a marzo de 2025.

Durante 2024, España registró 167.749 solicitudes de **protección internacional**, con un 63 % de ellas procedentes de Venezuela y Colombia. Además, 36.481 personas se beneficiaron de protección temporal, siendo, principalmente, de nacionalidad ucraniana.

Las autoridades españolas se enfrentan a **retos** persistentes como la sobrecarga del sistema, la creciente sofisticación de las redes de tráfico de personas y la dificultad para ejecutar retornos de manera eficaz. Entre los principales **desafíos** destacan la presión migratoria constante, el cambio en las rutas, el uso instrumental del sistema de asilo y la desigual distribución territorial de las llegadas. No obstante, también se identifican **oportunidades**, como la digitalización de los procedimientos, el fortalecimiento de la cooperación con países de origen y tránsito, y el acceso a financiación europea en el marco del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

España apuesta por una **política migratoria preventiva**, basada en la cooperación internacional, la lucha contra las redes delictivas y la implementación de un modelo de gobernanza integral, alineado con los principios del nuevo marco europeo.

1. GESTIÓN EFICAZ DEL SISTEMA DE ASILO Y MIGRACIÓN ORIENTADO A REDUCIR LA PRESIÓN MIGRATORIA SOBRE LA BASE DE UN ENFOQUE INTEGRAL

España ha reforzado su sistema de gestión migratoria y de asilo para dar respuesta a una presión migratoria constante, a la creciente imprevisibilidad de los flujos y al aumento sostenido de solicitudes de protección internacional. La estrategia se alinea con el Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, promoviendo una gobernanza moderna, eficiente y solidaria que articula medidas tanto en el plano interno, como en el externo.

En el ámbito de **la dimensión externa**, España ha intensificado su **cooperación con países de origen y tránsito** como Marruecos, Mauritania, Argelia, Gambia y Senegal, mediante el fortalecimiento de relaciones bilaterales, el despliegue de efectivos policiales, la creación de centros de coordinación conjunta y el suministro de apoyo técnico y material. Gracias a estas actuaciones, en los primeros meses de 2025, se evitaron más de 15.000 salidas irregulares desde África. Además, España participa activamente en partenariados estratégicos impulsados por la Unión Europea y en iniciativas regionales como el Proceso de Rabat y el Pacto por el Mediterráneo.

En paralelo, España ha demostrado un compromiso sostenido con la **promoción de las vías legales** de migración, ya sea mediante las figuras generales de residencia contempladas en el ordenamiento jurídico, a través de instrumentos como los programas de migración circular, o mediante su activa participación en el Marco de Reasentamiento de la UE. Desde la puesta en marcha del primer **Programa Nacional de Reasentamiento** (PNR) en 2011, se han beneficiado un total de 7.366 personas. Además, España ha desarrollado **vías complementarias** de migración legal, orientadas a facilitar el acceso de personas refugiadas a oportunidades laborales, educativas y de desarrollo personal fuera de sus países de asilo y continúa impulsando el establecimiento de vías migratorias seguras, ordenadas y regulares mediante su participación en iniciativas bilaterales, europeas y multilaterales.

En cuanto a la **dimensión interna**, España sigue retornando personas en situación administrativa irregular, con un total de 3.394 retornos en 2024, de los cuales 3.031 fueron expulsiones y 363 devoluciones. Se promueve el retorno voluntario como vía preferente, con el apoyo de Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y mediante el uso del sistema electrónico *Readmission Case Management System* (RCMS), que

permite agilizar los procedimientos de identificación y documentación. Las prioridades en este ámbito son mejorar la eficacia operativa, reforzar la cooperación con terceros países, prevenir abusos del sistema y garantizar el pleno respeto a los derechos fundamentales en todas las fases del procedimiento. España apuesta también por el retorno voluntario desde terceros países, a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

En el marco de la **solidaridad europea**, España mantiene un firme compromiso con el **principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad** en materia de migración y asilo y se compromete a adoptar las medidas internas e institucionales necesarias para garantizar la aplicación eficaz de los mecanismos de solidaridad más adecuados. Asimismo, se considera prioritario que la solidaridad europea se extienda a menores no acompañados.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1. Reforzar las asociaciones estratégicas con los países de origen y tránsito de la migración.
2. Mantener el compromiso de España con el Programa de Reasentamiento, valorando la incorporación de nuevos perfiles.
3. Establecer programas de movilidad laboral y educativa para personas refugiadas o necesitadas de protección internacional en terceros países.
4. Garantizar un sistema de retorno eficaz, digno y sostenible, en pleno respeto de los Derechos Fundamentales.
5. Promover el principio de solidaridad y reparto equitativo para mitigar el impacto de la presión migratoria sobre el sistema de acogida español.

2. GESTIÓN EFICAZ DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA

España, como frontera exterior de la Unión Europea, desempeña un papel esencial en la gestión de los flujos migratorios gracias a su ubicación estratégica y a una experiencia consolidada en cooperación internacional.

En el ámbito de la **gestión de las fronteras exteriores**, España cuenta con sistemas tecnológicos avanzados como el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). Esta capacidad se complementa con una **estrecha cooperación con países de origen y tránsito** como Marruecos, Mauritania, Senegal y Gambia, lo que ha permitido evitar un elevado número de salidas irregulares y, en consecuencia, de muertes en el mar. En paralelo, se está trabajando para la puesta en marcha sistemas como el Sistema de Entrada y Salida (EES) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS), que mejorarán el control de entradas y salidas por puestos habilitados.

En cuanto al **acceso a la protección internacional en las fronteras exteriores**, se han desarrollado protocolos específicos para cada tipo de entrada, ya sea marítima, aérea o terrestre. Está prevista la implementación del procedimiento de frontera conforme al Reglamento (UE) 2024/1348.

Entre los principales retos se encuentra la creciente presión migratoria, especialmente en las Islas Canarias y Baleares y en aeropuertos como el de Madrid-Barajas, lo que exige una adaptación constante del sistema. No obstante, también se identifican oportunidades relevantes como el acceso a financiación europea, la modernización tecnológica y la armonización normativa y operativa con otros Estados miembros, en el marco del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

6. Cooperación operativa con los países de origen y tránsito para evitar las salidas en origen.
7. Facilitar el cruce legítimo de las fronteras, reforzar la calidad y eficacia de los controles fronterizos, y garantizar una prevención efectiva del cruce no autorizado en las secciones de las fronteras exteriores.
8. Mejorar el sistema de gobernanza y administración.
9. Garantizar un acceso efectivo y adecuado al procedimiento de asilo en los plazos legalmente exigibles.
10. Garantizar la permanencia en el territorio español de los solicitantes de asilo durante la tramitación del nuevo procedimiento de asilo en frontera y el eventual procedimiento de retorno en frontera.

3. UN SISTEMA JUSTO DE ASILO E INTEGRACIÓN

España ha desarrollado una estrategia integral orientada a **garantizar un acceso rápido, justo y efectivo a los procedimientos de asilo**, **reforzar la protección de los derechos fundamentales** y **consolidar un sistema de acogida e integración sostenible**. Se articula en 5 ejes:

1.- **Mejora de la gestión del sistema de Protección Internacional**. Se ha mejorado la gestión del sistema de protección internacional mediante la creación de la Dirección General de Protección Internacional que cuenta con tres Subdirecciones especializadas. Esto ha permitido reforzar la capacidad de respuesta institucional y el fortalecimiento de la estructura organizativa. Además, se está impulsando la digitalización del procedimiento de asilo con la identificación electrónica de los solicitantes.

2.- **Protección del Sistema y lucha contra el uso instrumental.** Se refuerza la protección del sistema frente al uso instrumental del asilo, combatiendo las solicitudes infundadas, especialmente aquellas procedentes de países con baja tasa de reconocimiento, y promoviendo vías legales y seguras, como el reasentamiento y las vías humanitarias. En este contexto, el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introduce medidas para desincentivar el uso fraudulento del sistema.

3.- **Coordinación europea y la aplicación del sistema Dublín**. España aplica rigurosamente el Reglamento Dublín III, aunque recibe más solicitudes de traslado que las que emite. Por ello se trabaja en la automatización de los procedimientos y en la preparación para la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración prevista para julio de 2026. Al mismo tiempo, se trabaja en priorizar la unidad familiar y reforzar la cooperación interinstitucional.

4.- **Garantías procesales, derechos humanos y perspectiva de género.** Se han reforzado los protocolos de detención, la videovigilancia y la atención a personas vulnerables. Asimismo, se promueve la incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles del sistema, con especial atención a las mujeres víctimas de violencia y trata. También se garantiza el interés superior del menor y la protección de la infancia migrante, incluyendo a los menores no acompañados.

5.- **Sistema de Acogida y estrategias de integración.** El SAPI se ha ampliado a 18 centros, con la previsión de alcanzar los 22 próximamente. Actualmente, se trabaja en su rediseño para adaptarlo

a las exigencias del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Además, se han creado protocolos específicos para la detección de víctimas de trata y se han reforzado los recursos especializados. También se promueven programas de acogida en familia, patrocinio comunitario y movilidad laboral. Se garantiza el acceso a la sanidad, la educación, el empleo y los servicios sociales en igualdad de condiciones. Asimismo, se desarrollan planes de transición a la vida adulta para menores no acompañados y programas de inserción laboral que faciliten su autonomía.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

11. Consolidar la eficacia en la aplicación de los procedimientos para la determinación del Estado miembro responsable, incluidos los traslados, garantizando un acceso justo, rápido y efectivo a la protección internacional.

12. Garantizar el acceso efectivo al procedimiento de protección internacional por parte de las autoridades de acogida, sin que ello suponga una sobrecarga de las capacidades de la red de acogida.

13. Reforzar la protección de los derechos de todas las personas víctimas de trata de seres humanos que lleguen a España, con independencia de la modalidad de trata de la que sean objeto.

14. Garantizar unas condiciones de acogida adecuadas, tanto en los centros para solicitantes de protección internacional como en el marco del procedimiento fronterizo.

15. Promover la integración temprana de las personas beneficiarias de protección internacional y temporal que hayan ocupado una plaza en el SAPI.

4. PREPARACIÓN Y PLANES DE CONTINGENCIA

España está desarrollando una estrategia integral y coordinada para anticipar, prevenir y responder de forma eficaz ante situaciones excepcionales en materia de migración y asilo, garantizando en todo momento el respeto a los derechos fundamentales. Esta estrategia se apoya en un sólido marco normativo, tanto europeo como nacional, y se articula en torno a dos instrumentos clave que estructuran la preparación y la respuesta ante escenarios de creciente presión migratoria.

El primero de estos instrumentos es el **Plan Nacional de Contingencia**, actualmente en fase de elaboración. Se concibe como un documento flexible, que contempla distintos niveles de presión migratoria, basado en análisis de riesgo.

El segundo instrumento es el **Plan de Contingencia del Sistema de Asilo y Acogida**, aprobado en abril de 2025. Este plan establece un sistema de alerta temprana con escenarios progresivos de presión, medidas de respuesta estructuradas y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Ambos planes comparten un enfoque estratégico basado en la **flexibilidad, escalabilidad y capacidad de adaptación** a distintos contextos, y se alinean con la normativa europea aplicable. Además, se integran con otras estrategias nacionales en ámbitos como la seguridad, la protección civil, la Estrategia de Gestión Integrada de Fronteras, o las emergencias sanitarias, y refuerzan la cooperación tanto internacional como interministerial.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

16. Adecuar el sistema para que dé respuesta a situaciones de crisis y de presión desproporcionada, conforme al Plan Nacional de Contingencia y el Plan de Contingencia del Sistema de Asilo y Acogida.

5. RESPETO DEL ENFOQUE INTEGRADO: MEDIDAS PARA LLEVAR A LA PRÁCTICA EL PRINCIPIO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS INTEGRADAS

España aborda la migración y el asilo desde una perspectiva global e integrada, con una estructura de gobernanza compleja pero coordinada entre los distintos niveles de la Administración. Esta estrategia se encuentra plenamente alineada con el Pacto Europeo de Migración y Asilo, lo que permite avanzar hacia un modelo más coherente y eficaz en la formulación de políticas públicas en esta materia.

A **nivel central**, las competencias están distribuidas entre varios Ministerios:

- El Ministerio del Interior es responsable del control fronterizo, la protección internacional, el retorno forzoso, la cooperación preventiva con terceros países de origen y tránsito mediante la cooperación operativa y la lucha contra el tráfico de personas y la inmigración irregular.
- El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones gestiona la acogida y atención humanitaria, la migración regular y el retorno voluntario.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se encarga de la política de visados.
- El Ministerio de Infancia y Juventud ejerce sus competencias en materia de infancia migrante, sin perjuicio de las atribuciones de otras Administraciones.

Por su parte, **las Comunidades Autónomas y las entidades locales** desempeñan un papel clave en la integración de las personas migrantes, especialmente en ámbitos como la educación, la salud, la vivienda y los servicios sociales. Además, las Comunidades Autónomas desempeñan competencias en materia de protección de menores, lo que las convierte en responsables de la atención, tutela y acogida de los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en su territorio.

Para garantizar la coherencia y eficacia del sistema, existen diversos **mecanismos de coordinación interministerial**, como la Comisión Interministerial de Inmigración, la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, la Conferencia Sectorial de Migraciones y el Comité Especializado de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Además, se fomenta la cooperación con agencias europeas como **Frontex**, la **Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE)**, **Europol** y **eu-LISA**, así como con organizaciones internacionales como la **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** y el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)**, con las que el Ministerio del Interior firma un convenio anual de colaboración.

Entre las principales **fortalezas** del sistema español destacan su amplia experiencia operativa en gestión migratoria, la existencia de estructuras de coordinación consolidadas y su participación activa en redes internacionales. No obstante, persisten **desafíos** como la necesidad de racionalizar las estructuras existentes, mejorar la cooperación interadministrativa y público-privada, y simplificar el acceso a derechos y servicios para las personas solicitantes de protección internacional.

El **Pacto Europeo de Migración y Asilo** representa una oportunidad estratégica para consolidar un modelo de gobernanza coherente, sostenible y alineado con los estándares europeos. En este contexto, la participación activa de España en diversas redes y grupos de trabajo refuerza su papel como **actor clave en el desarrollo de vías legales y seguras de migración**, así como en la promoción de una política migratoria basada en la **solidaridad, la corresponsabilidad y el respeto a los derechos fundamentales**.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

17. Seguir fortaleciendo los mecanismos de gobernanza de las políticas de migración y asilo.

6. VELAR POR UNA CAPACIDAD Y UNAS COMPETENCIAS SUFICIENTES PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DE LA ESTRATEGIA

España afronta desafíos estructurales que requieren una respuesta integral, sostenida en el tiempo y respaldada por recursos adecuados.

En el ámbito de los **recursos humanos,** durante 2024 se destinó un importante número de efectivos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al control fronterizo, contando además con el apoyo adicional de agentes desplegados por Frontex. En paralelo, se incorporaron nuevos funcionarios a la Dirección General de Protección Internacional con el objetivo de agilizar la tramitación de solicitudes y reforzar la capacidad operativa del sistema.

En cuanto a los **recursos materiales**, España dispone de una infraestructura avanzada que incluye estaciones del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior, 81 puestos fronterizos y equipamiento tecnológico de última generación para tareas de vigilancia e inspección fronteriza. Se están desarrollando herramientas digitales nacionales como EURODAC y RECAST. Atenas y LARES se integran con los sistemas europeos de gestión migratoria, como EURODAC, el Sistema de Información Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS), ETIAS y EES.

El sistema de acogida cuenta con aproximadamente 34.000 plazas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional y 24.072 en el Programa de Atención Humanitaria.

Desde el punto de los **recursos económicos**, el Plan Nacional de Implementación identifica las necesidades presupuestarias anuales y plurianuales necesarias para la ejecución del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Se prevé que estas necesidades se cubran en parte mediante financiación europea a través de instrumentos como el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), el Instrumento de Gestión de Fronteras y Visados (IGFV) y la Acción Específica del Pacto Europeo de Migración y Asilo. Además, se propone mejorar los criterios de asignación de fondos europeos, aumentar la prefinanciación y flexibilizar el uso de estos recursos para apoyar también a terceros países de origen y tránsito.

En el marco de la **optimización del apoyo de la Unión Europea**, España aboga por reformas en el Reglamento de Frontex, con el fin de mejorar la cooperación exterior, reforzar el retorno asistido y ampliar las capacidades técnicas y operativas. También se plantea fortalecer la dimensión exterior de la política migratoria europea mediante el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI), y mejorar la coordinación interinstitucional para gestionar los fondos disponibles de manera más eficaz.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

18. Garantizar los recursos suficientes para dar cumplimiento a las obligaciones normativas derivadas del Pacto Europeo de Migración y Asilo.