

Informe Especial

Integración de los nacionales de terceros países en la UE

El apoyo prestado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración es importante, pero su impacto aún no ha podido demostrarse



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VIII
Introducción	01-21
Principales características de los nacionales de terceros países en la UE y su integración	01-05
Principales actividades de la UE para la integración de los nacionales de terceros países	06-19
El Fondo de Asilo, Migración e Integración es uno de los instrumentos financieros destinados a la integración	07-16
Documentos de la UE sobre política de integración, y últimos avances en materia de migración	17-19
Responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros en la gestión del FAMI	20-21
Alcance y enfoque de la auditoría	22-27
Observaciones	28-99
Aunque está claro cómo podría utilizarse el FAMI para las medidas de integración, existe el riesgo de que su valor añadido se vea limitado por su complejidad administrativa	28-53
El marco legislativo proporciona un fundamento claro para la intervención del FAMI	29-31
El nivel de apoyo del FAMI a las medidas de integración es bajo en algunos Estados miembros en comparación con otras fuentes de financiación disponibles	32-34
En el caso de las medidas de integración, existe el riesgo de que el valor añadido del FAMI se vea limitado por la complejidad administrativa con la que lidian los Estados miembros	35-39
Los enfoques adoptados por los Estados miembros presentan diferencias sustanciales	40-47
En el período 2014-2020 la coordinación entre los fondos de la UE fue limitada, pero en 2021-2027 ha mejorado la delimitación	48-53

Las medidas de integración son pertinentes, pero no se adaptaron sistemáticamente a grupos específicos, y los proyectos alcanzaron en gran medida las realizaciones previstas	54-77
Las actividades subvencionadas respondían a las necesidades de integración	56-57
Los Estados miembros adaptaron las medidas de integración a grupos específicos de manera variable	58-61
Aunque el reconocimiento de las competencias y cualificaciones de los nacionales de terceros países adquiere cada vez más importancia, el apoyo del FAMI a este respecto es marginal	62-69
En general, se alcanzaron las realizaciones previstas, pero las evaluaciones de los costes son limitadas	70-77
El seguimiento de los programas nacionales de financiación del FAMI fue difícil a pesar de formar parte de un sistema estructurado	78-99
La Comisión revisa los informes de los Estados miembros en el marco de un sistema estructurado, pero la calidad de los datos sigue siendo un reto	79-82
En general, los Estados miembros no ajustaron sus objetivos en cuanto a número de participantes y resultados en función del aumento de los presupuestos de integración para 2021-2027	83-87
La contribución del FAMI a la integración es difícil de evaluar	88-99
Conclusiones y recomendaciones	100-104
Anexos	
Anexo I – Resultados de nuestro examen de los proyectos seleccionados en régimen de gestión compartida entre 2014 y 2020	
Anexo II – Proyectos seleccionados del período 2014 - 2020	
Abreviaciones	
Glosario	
Respuestas de la Comisión	
Cronología	
Equipo auditor:	

Resumen

I La integración de los nacionales de terceros países en un nuevo país no solo requiere la participación de los propios migrantes, sino también de la sociedad de acogida. Los datos demuestran que existen diferencias socioeconómicas entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE, sobre todo en términos de riesgo de pobreza o exclusión social, o en cuanto a la tasa de desempleo. Uno de los instrumentos financieros de la UE de apoyo a las medidas de integración de los inmigrantes es el Fondo de Asilo, Migración e Integración. Los recursos de este Fondo asignados a medidas de integración previstas en los programas nacionales de los Estados miembros ascendieron a unos 1 000 millones de euros en el período de 2014-2020 y se elevaron a 1 900 millones de euros aproximadamente para el período 2021-2027.

II Hemos examinado si la Comisión y los Estados miembros hicieron, dentro de sus competencias, un uso correcto y eficaz de este Fondo con vistas a la integración de los nacionales de terceros países durante los dos períodos de programación (2014-2020 y 2021-2027). Elegimos auditar este asunto por su importancia para la UE y su relevancia financiera en el presupuesto de la UE. Nuestro informe complementa auditorías anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política migratoria de la UE. Nuestro objetivo es ofrecer a la Comisión y a los Estados miembros una aportación valiosa para mejorar la eficacia de aplicación de las medidas de integración financiadas por el Fondo de Asilo, Migración e Integración, así como la eficiencia de los proyectos que cuentan con el apoyo de dicha financiación. Además, nuestro informe debería contribuir a reforzar las herramientas de supervisión.

III En conjunto, concluimos que la ayuda del Fondo de Asilo, Migración e Integración desempeñó un papel importante en la integración de los nacionales de terceros países en la UE, pero que su impacto aún no ha podido demostrarse.

IV Constatamos que el marco legislativo brinda una justificación clara para la intervención del Fondo de Asilo, Migración e Integración. La financiación aportada por el Fondo fue escasa en algunos Estados miembros en comparación con la procedente de otras fuentes de financiación disponibles. Existía el riesgo de que su valor añadido se viera limitado por la complejidad administrativa en los Estados miembros. Los Estados miembros que visitamos para nuestra auditoría utilizaron la flexibilidad ofrecida por el Fondo para apoyar las políticas nacionales de integración de formas muy diversas.

V Constatamos que la coordinación entre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo Social Europeo fue limitada para el período 2014-2020. No encontramos ninguna buena práctica en el que estos dos fondos de la UE se utilizasen de forma coordinada en 2014-2020 para financiar itinerarios completos de integración, como podría ser una medida de integración temprana financiada por el Fondo de Asilo, Migración e Integración proseguida por el Fondo Social Europeo a medio plazo. Sin embargo, observamos avances en la delimitación entre estos dos fondos en 2021-2027.

VI Constatamos que las actividades financiadas por el Fondo de Asilo, Migración e Integración respondían a las necesidades de integración, si bien registramos diferencias en la adaptación de las medidas de integración a grupos específicos por parte de los Estados miembros. El reconocimiento de las competencias y cualificaciones es cada vez más importante para la integración en el mercado laboral. Sin embargo, el apoyo del Fondo en este ámbito fue marginal, aunque otros fondos de la UE sí contribuyeron a ello. En general, los proyectos alcanzaron las realizaciones previstas, pero, debido a los procedimientos establecidos, solo se pudieron realizar evaluaciones limitadas de los costes.

VII Según nuestras constataciones, la Comisión revisó los informes de los Estados miembros en el marco de un sistema estructurado existente, pero la calidad de los datos siguió representando un reto. En general, los Estados miembros no ajustaron sus objetivos en cuanto a número de participantes y resultados en función del aumento de los presupuestos de integración para 2021-2027. Evaluar la contribución a la integración del Fondo de Asilo, Migración e Integración fue una tarea ardua, entre otras cosas porque los Estados miembros no efectuaron un seguimiento de los itinerarios de integración.

VIII El informe formula cuatro recomendaciones destinadas a mejorar la eficiencia y la eficacia de las acciones futuras en el ámbito de la integración. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debería:

- analizar cómo identificar los déficits de financiación y racionalizar la programación de la ayuda a la integración de nacionales de terceros países por parte del Fondo de Asilo, Migración e Integración;
- recopilar, analizar y difundir las mejores prácticas en materia de apoyo a las medidas de integración por parte del Fondo de Asilo, Migración e Integración;

- mejorar la fiabilidad de los datos y el seguimiento y la presentación de informes sobre la ayuda a la integración por parte del Fondo de Asilo, Migración e Integración;
- analizar la manera de mejorar el marco de información para permitir la evaluación del rendimiento de la ayuda a los itinerarios de integración de nacionales de terceros países por parte del Fondo de Asilo, Migración e Integración;

Introducción

Principales características de los nacionales de terceros países en la UE y su integración

01 En el presente informe, se entiende por nacionales de terceros países las personas que no poseen la ciudadanía de la UE pero residen legalmente en esta. Se dividen en distintas categorías ya que han venido a la UE por razones muy variadas. Algunos han venido legalmente para trabajar, estudiar o investigar, o bien a efectos de reagrupación familiar. Otros pueden haber entrado en la UE como solicitantes de protección internacional (solicitantes de asilo) o beneficiarios de protección internacional (refugiados). Así pues, los nacionales de terceros países tienen derechos, necesidades y obligaciones diferentes en materia de integración. En la *ilustración 1* se ejemplifican los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países que buscan protección en la UE.

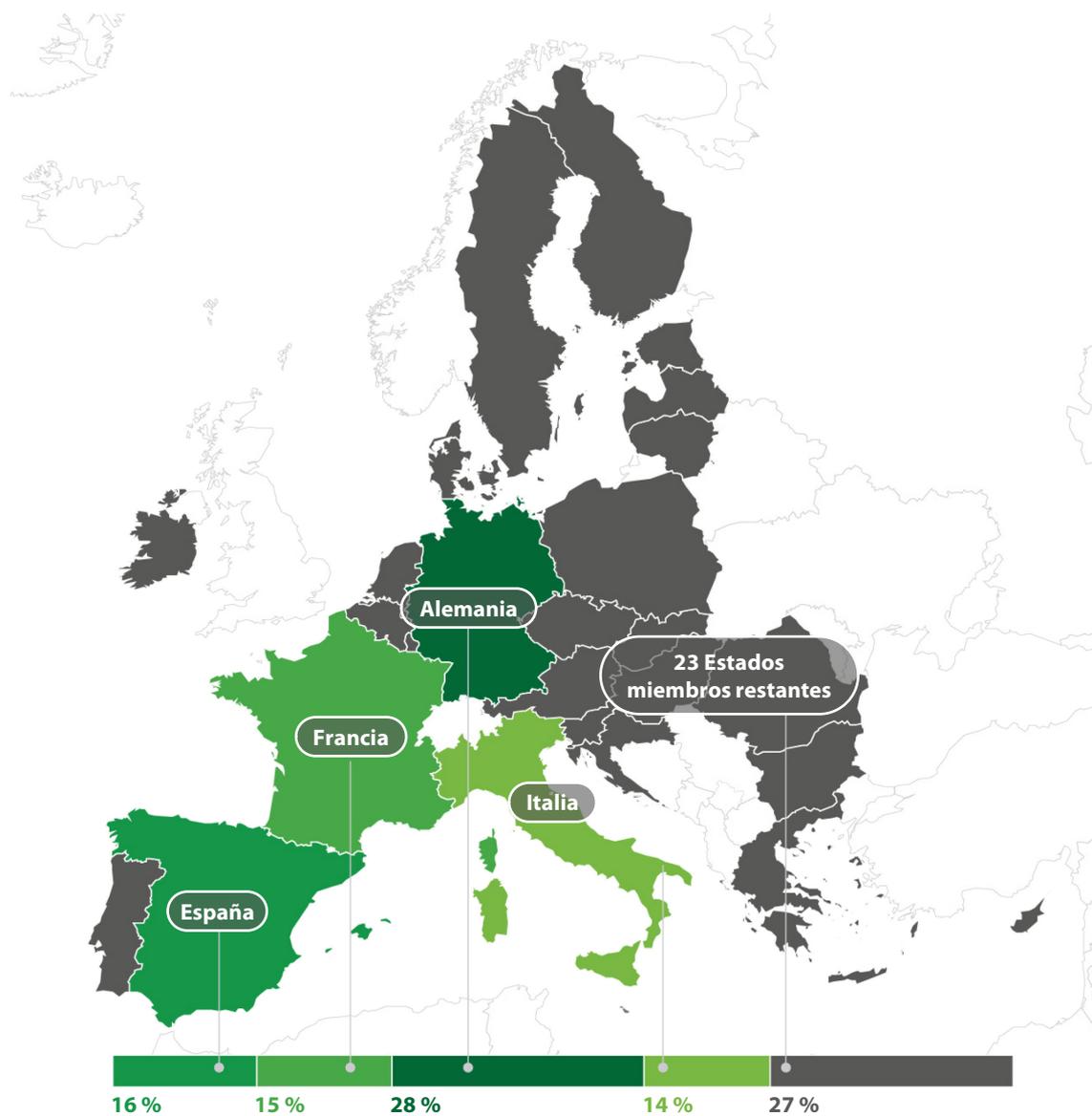
Ilustración 1 – Derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países que solicitan protección



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) 2024/1347, el Reglamento (UE) 2024/1348, la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la Directiva (UE) 2024/1346.

02 Los datos de 2023 muestran que, tras la invasión rusa de Ucrania en 2022, el número de nacionales de terceros países en la UE aumentó hasta un total de 27,3 millones, lo que representa el 6,1 % de la población de la UE¹. En 2023, en torno al 73 % de los nacionales de terceros países de la UE vivían en solo cuatro Estados miembros (*ilustración 2*).

Ilustración 2 – Porcentaje de nacionales de terceros países por país de residencia en la UE



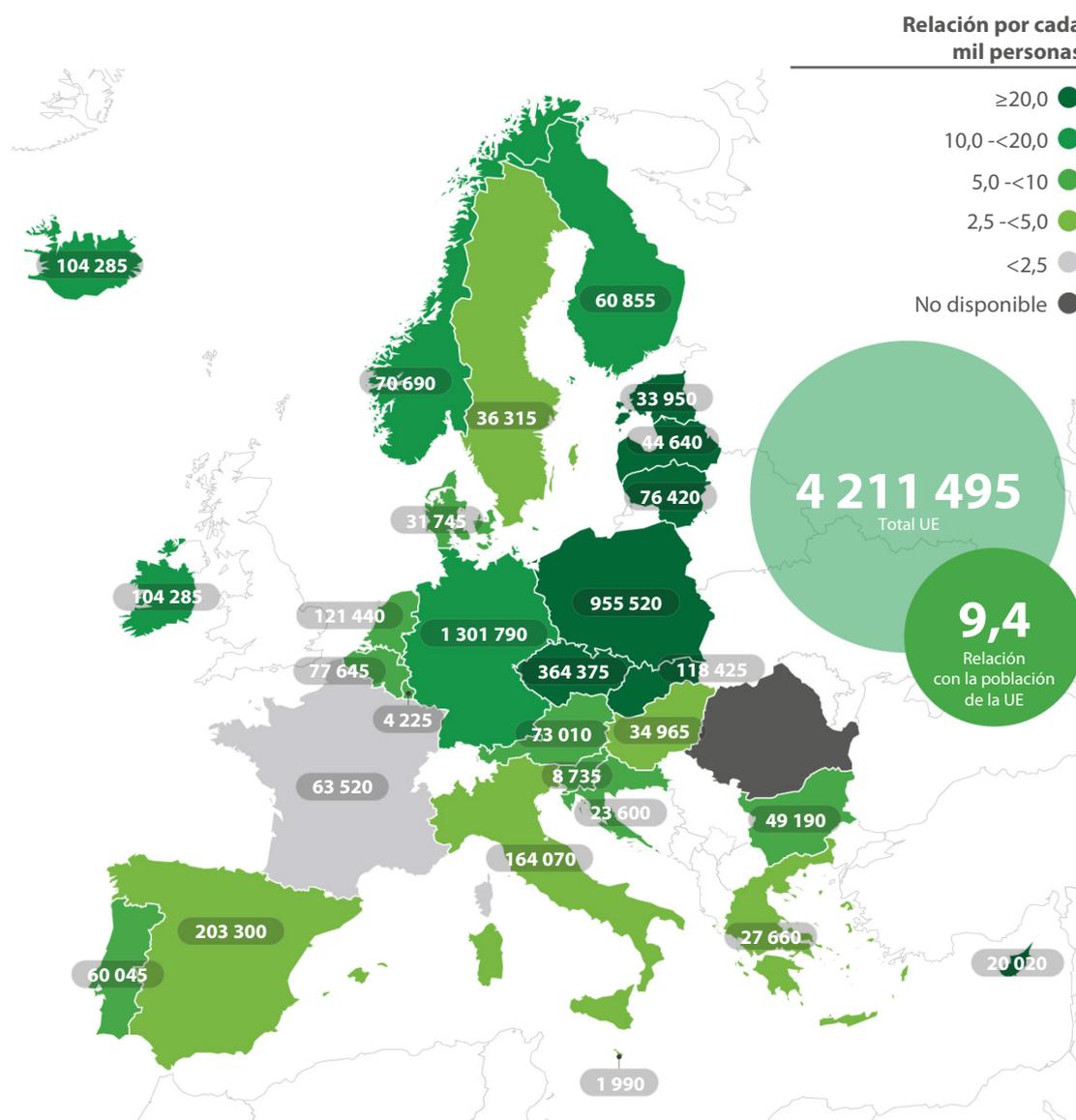
Fuente: Eurostat, datos de 2023.

¹ Fuente: Eurostat, datos de 2023.

03 A 29 de febrero de 2024, en torno a 4,3 millones de nacionales de terceros países² eran beneficiarios de protección temporal tras haber huido de Ucrania a causa de la invasión de 2022. Los principales países de acogida de las personas con este estatuto eran Alemania (31 % del total), Polonia (23 %) y Chequia (9 %) (*ilustración 3*).

² Fuente: Eurostat, datos de 31 de marzo de 2024, extraídos el 6 de mayo de 2024.

Ilustración 3 – Número de ciudadanos de terceros países que huyeron de Ucrania y gozan del estatuto de protección temporal, por Estado miembro de la UE



Ciudadanos de terceros países que huyeron de Ucrania y gozaban de protección temporal al final de **marzo de 2024**.

Por lo general, los datos en Francia excluyen a los menores.

Número total de personas bajo protección temporal de la UE al final de marzo de 2024 calculado con datos al final de febrero de 2024 para Rumanía.

Los datos sobre el número de personas bajo protección temporal al final del mes en Chipre e Islandia incluyen personas cuyo estatuto de protección internacional ya no estaba vigente.

Fuente: Eurostat.

04 La integración tiene múltiples definiciones. Una definición oficial de la UE, aunque no jurídicamente vinculante, es la siguiente: «*La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros*»³. Se trata de un proceso a largo plazo (o «itinerario de integración»⁴) que requiere la participación no solo de los inmigrantes, sino también de la sociedad de acogida.

05 Uno de los retos políticos a que se enfrenta la UE en el ámbito de los asuntos de interior son las diferencias socioeconómicas existentes entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE⁵ (apartado 18). En la *ilustración 4* se muestran los porcentajes de nacionales de terceros países y nacionales del país de acogida que registran distintas condiciones socioeconómicas en la UE.

³ Consejo de la Unión Europea, 14615/04, p. 17.

⁴ Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background 2021–2027 programming period, p. 19.

⁵ SEC(2011) 1358, p. 13.

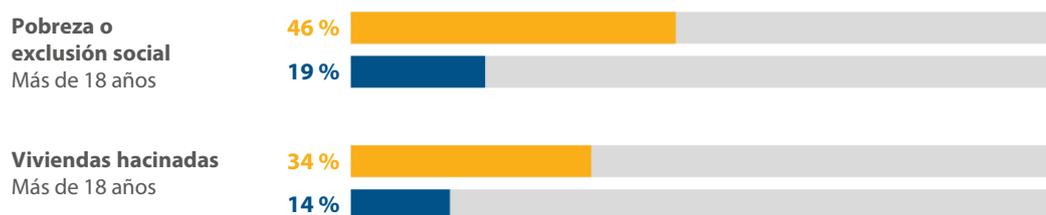
Ilustración 4 – Diferencias socioeconómicas entre nacionales de terceros países y nacionales del país de acogida en la UE en 2023

● Nacionales de terceros países

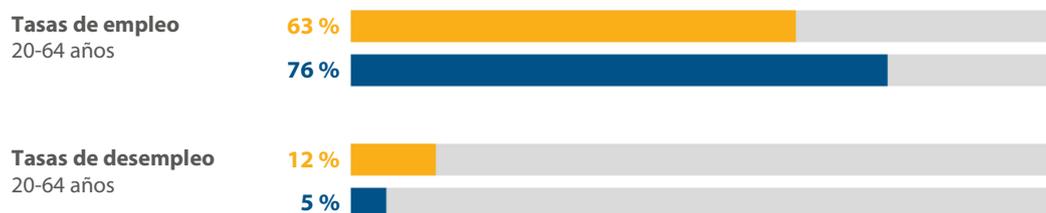
● Nacionales de los países de acogida



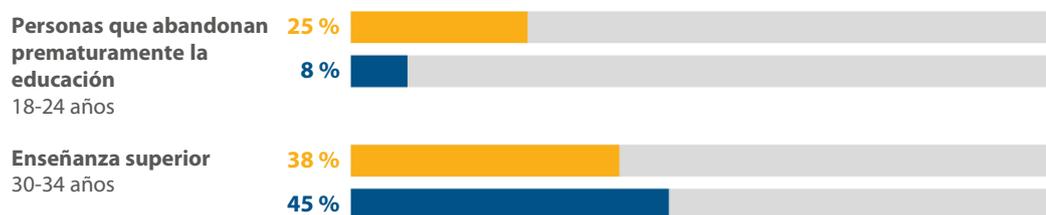
Inclusión social y vivienda



Mercado laboral



Enseñanza



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

Principales actividades de la UE para la integración de los nacionales de terceros países

06 Los Estados miembros son responsables de establecer sus propios sistemas administrativos y normas nacionales para la integración de los nacionales de terceros países. A ellos corresponde definir sus estrategias nacionales de integración. Esto significa que el apoyo de la UE a la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros se destina a sistemas que pueden variar mucho de un país a otro⁶.

El Fondo de Asilo, Migración e Integración es uno de los instrumentos financieros destinados a la integración

07 El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) es uno de los instrumentos de los que se vale la UE para apoyar las medidas de integración de los migrantes (apartado 16). En el Fondo participan veintiséis Estados miembros. Dinamarca optó por no participar plenamente en la política de justicia y asuntos de interior de la UE en virtud del [Acuerdo de Edimburgo](#) de 1992⁷.

El FAMI en el período 2014-2020

08 Dos Reglamentos de la UE adoptados en 2014, por los que se fijan cuatro objetivos específicos, establecieron el FAMI para el período de programación 2014-2020⁸. El objetivo específico 2 era «*apoyar la migración legal hacia los Estados miembros de conformidad con sus necesidades económicas y sociales, tales como las necesidades de sus mercados de trabajo, reduciendo al mismo tiempo el abuso de la migración legal, y fomentar la integración efectiva de los nacionales de terceros países*»⁹. En el [recuadro 1](#) se enumeran algunas de las principales medidas nacionales de integración¹⁰ financiadas por el FAMI en 2014-2020¹¹.

⁶ Artículo 79, apartado 4, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁷ Funds for migrant integration in Denmark | Sitio web europeo sobre integración (europa.eu).

⁸ Reglamento (UE) n.º 514/2014 y Reglamento (UE) n.º 516/2014.

⁹ Artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento (UE) n.º 516/2014.

¹⁰ Artículos 8 a 10 del Reglamento (UE) n.º 516/2014.

¹¹ Informe [Follow the Money II](#), p. 37.

Recuadro 1

Principales actividades nacionales de integración financiadas por el FAMI en el período 2014-2020

Las principales medidas consistían, entre otras, en las siguientes:

- formación lingüística;
- mejora de la cooperación institucional entre las autoridades competentes y las partes interesadas de los Estados miembros;
- acciones que promueven la orientación cívica y social.

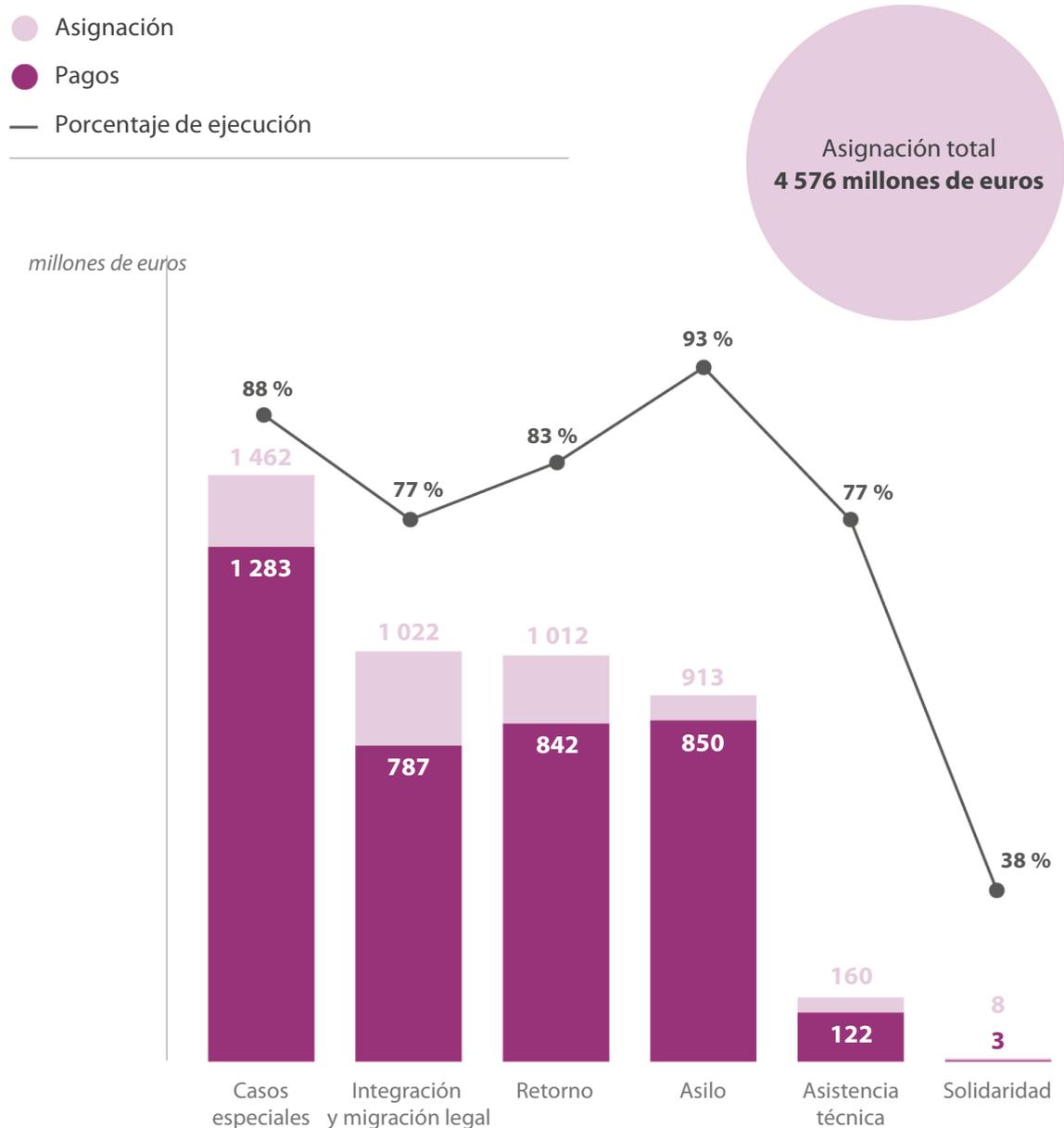
09 Durante el período de programación 2014-2020, los recursos totales destinados al FAMI se incrementaron un 140 % (de los 3 137 millones de euros iniciales a 7 595 millones de euros en régimen de gestión directa, indirecta y compartida) debido al mayor número de llegadas de nacionales de terceros países desde 2015¹².

10 El Reglamento relativo al FAMI de 2014 establecía que al menos el 20 % de sus recursos debían destinarse a medidas de integración y migración legal (objetivo específico 2)¹³. Los programas nacionales del FAMI para el período 2014-2020 asignaron a la integración y la migración legal 1 022 millones de euros, lo que representa el 22,3 % del total del programa en régimen de gestión compartida (4 576 millones de euros), es decir, ligeramente por encima del porcentaje mínimo. Las cuentas del FAMI muestran que, al final de 2022, se habían utilizado 787 millones de euros de esos fondos en programas nacionales de integración y migración legal, lo que supone un porcentaje de ejecución del 77 %. En la *ilustración 5* se presenta un desglose de las asignaciones y los pagos por objetivos específicos del FAMI. La integración y la migración legal (objetivo específico 2) ocupan el segundo lugar en cuanto a asignaciones, pero el cuarto en términos de pagos.

¹² Véase la [ficha del programa para el proyecto de presupuesto de 2023](#), pp. 857 a 859.

¹³ Artículo 15, apartado 1, letra a), del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#).

Ilustración 5 – Financiación del FAMI por objetivos específicos en los programas nacionales, 2014-2020



Nota: Se incluye el Reino Unido para dar una imagen global del gasto, ya que seguirá recibiendo financiación del FAMI hasta el cierre del período de programación 2014-2020.

Fuente: Cuentas FAMI 2014-2022 – datos facilitados por la Comisión.

El FAMI en el período 2021-2027

11 El FAMI se constituyó nuevamente para el período 2021-2027 en virtud del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#). Asimismo, se incluyó este Fondo en el ámbito de aplicación del Reglamento sobre disposiciones comunes¹⁴.

12 El Reglamento relativo al FAMI de 2021 estableció el modo en que el Fondo apoyaría la integración¹⁵. Para el período 2021-2027, se mantuvo el objetivo específico de integración con algunos cambios menores¹⁶. Aunque son en gran medida similares a las del período 2014-2020, las actividades de integración apoyadas por el FAMI para 2021-2027 tenían el objeto de centrar el apoyo del Fondo en medidas personalizadas en las primeras fases de la integración ([recuadro 2](#)), así como en medidas generales de apoyo a las capacidades de los Estados miembros en este ámbito¹⁷.

Recuadro 2

Principales actividades para las primeras fases del proceso de integración

- Paquetes informativos previos a la partida y campañas de sensibilización sobre los procedimientos de migración legal en la UE
- Programas de integración que se centran en inclusión, asesoramiento, educación, lengua y otra formación, como los cursos de orientación cívica y orientación profesional, así como la participación activa en la sociedad de acogida y su aceptación, con la implicación de las partes interesadas.

13 El Reglamento relativo al FAMI de 2021 asignó a este fondo 9 882 millones de euros. Esto representó un aumento del 30 % respecto del período de programación anterior (7 595 millones de euros). Se destinaron 6 270 millones de euros en total (63,5 %) a financiar programas del FAMI en los Estados miembros¹⁸; los 3 612 millones de euros restantes (36,5 %) se asignaron al «instrumento temático» del FAMI para

¹⁴ [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

¹⁵ Anexos II y III del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

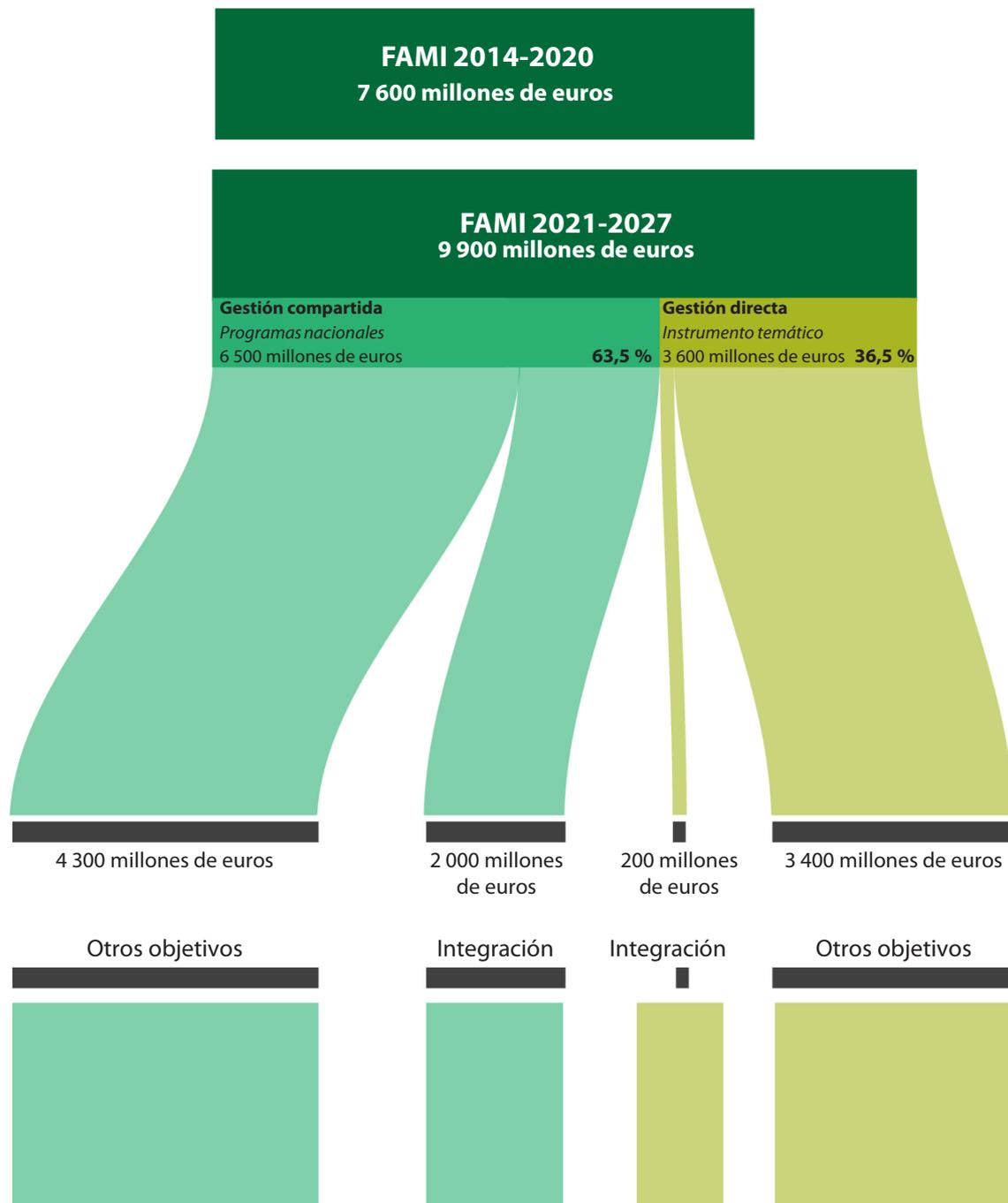
¹⁶ *Ibid.*, artículo 3, apartado 2, letra b).

¹⁷ [COM\(2020\) 758](#), Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, p. 21.

¹⁸ Artículo 10 del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

necesidades emergentes o imprevistas y nuevas prioridades y retos de la UE¹⁹ (*ilustración 6*).

Ilustración 6 – Resumen de la financiación del FAMI



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 11.

14 Con arreglo al Reglamento relativo al FAMI de 2021, la Comisión debía asignar en 2024, en el marco de la revisión intermedia del presupuesto, 1 045 millones de euros adicionales a los programas nacionales del FAMI²⁰.

15 El Reglamento relativo al FAMI de 2021 también establecía que un mínimo del 15 %²¹ de los recursos asignados a los programas nacionales del FAMI debían destinarse a la aplicación de medidas de integración y migración legal (objetivo específico 2). De hecho, las asignaciones para estas medidas, que representan el 34 % de los recursos de los programas nacionales para el período 2021-2027, son superiores al porcentaje mínimo exigido.

Otros fondos de la UE

16 Otros fondos de la UE, como el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, o programas como Erasmus+²², también pueden contribuir a integrar a los migrantes y a las personas de origen migrante. Para ambos períodos de programación y con el fin de ayudar a las partes interesadas, la Comisión publicó unas orientaciones en forma de «cajas de herramientas sobre el uso de los fondos de la UE para la integración de las personas de origen migrante»²³, en las que describe el ámbito de intervención de estos fondos. Para el período 2021-2027, los Estados miembros asignaron un total de 1 100 millones de euros (presupuesto total) en el marco del FSE+ a medidas de promoción de la integración socioeconómica de nacionales de terceros países. No se dispone de esta información para el período 2014-2020, ya que el marco jurídico no incluía un ámbito de intervención específico que abarcara a este grupo destinatario.

²⁰ *Ibid.*, artículo 13, apartado 1, letra b), y artículo 17, apartado 1.

²¹ *Ibid.*, artículo 16, apartado 2, letra b).

²² Educación superior para inmigrantes y refugiados | European Education Area (europa.eu).

²³ Toolkit for the 2014–2020 programming period; Toolkit for the 2021–2027 programming period.

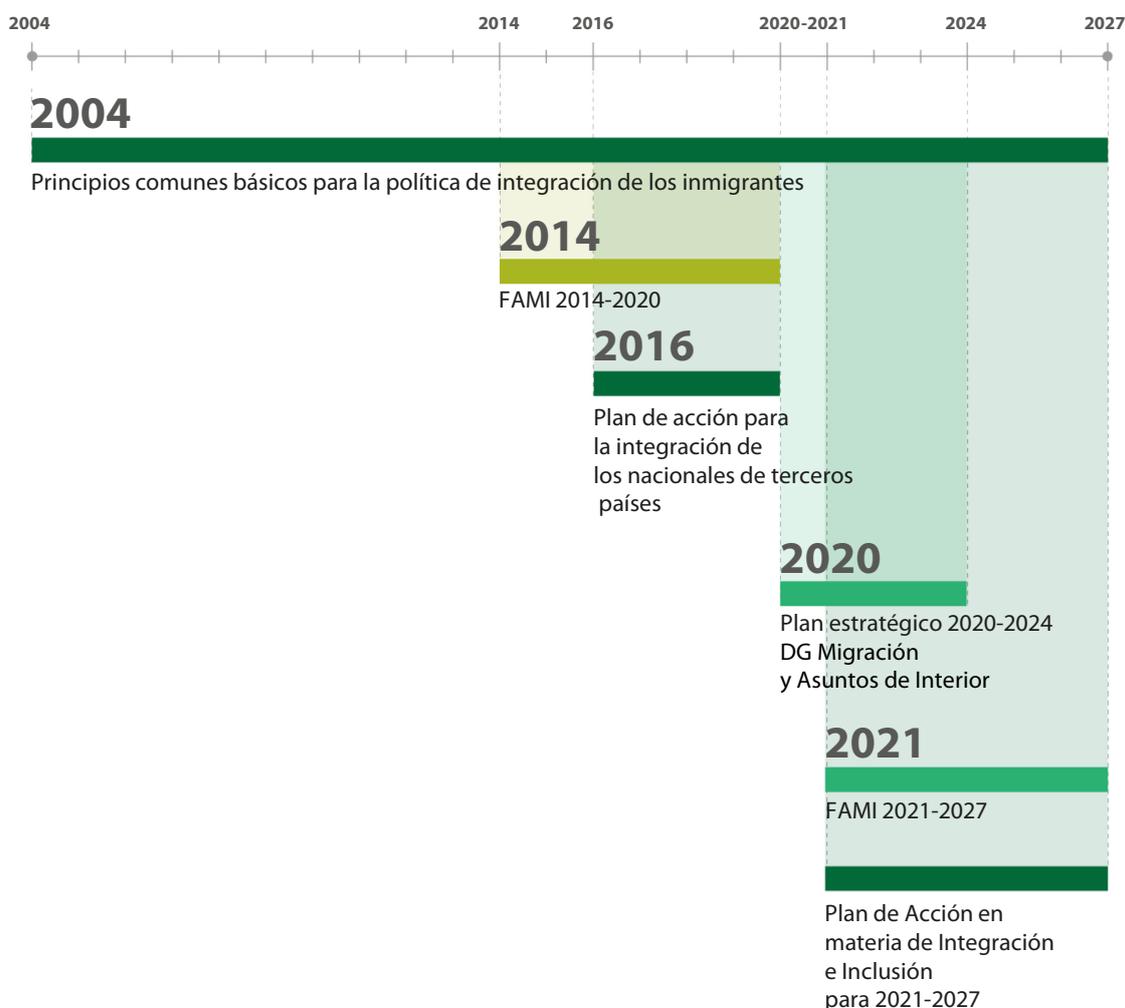
Documentos de la UE sobre política de integración, y últimos avances en materia de migración

17 Ya en 2004, el Consejo subrayó la importancia estratégica de una integración ordenada de los migrantes y estableció once principios básicos comunes para la política de integración de los migrantes en la UE²⁴. En 2016, la Comisión adoptó un [Plan de acción para la integración de los nacionales de terceros países](#). Dicho plan contenía medidas para apoyar a los Estados miembros y otras partes en sus esfuerzos de integración.

18 En 2020, la Comisión adoptó un nuevo [Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027](#), con medidas complementarias para atender las diferencias en ámbitos clave (educación, empleo, acceso a la sanidad, etc.) entre los nacionales del país de acogida y los migrantes, y entre las distintas comunidades de migrantes. El Plan de acción para 2021-2027 abarca tanto a los migrantes como a los ciudadanos de la UE de origen migrante. Por tanto, es más amplio que el plan de acción de 2016, que solo iba dirigido a los nacionales de terceros países. En la [ilustración 7](#) se muestra la cronología de los documentos políticos de la UE en el marco del FAMI.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, [14615/04](#), p. 15.

Ilustración 7 – Cronología de los documentos políticos de la UE en el marco del FAMI



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

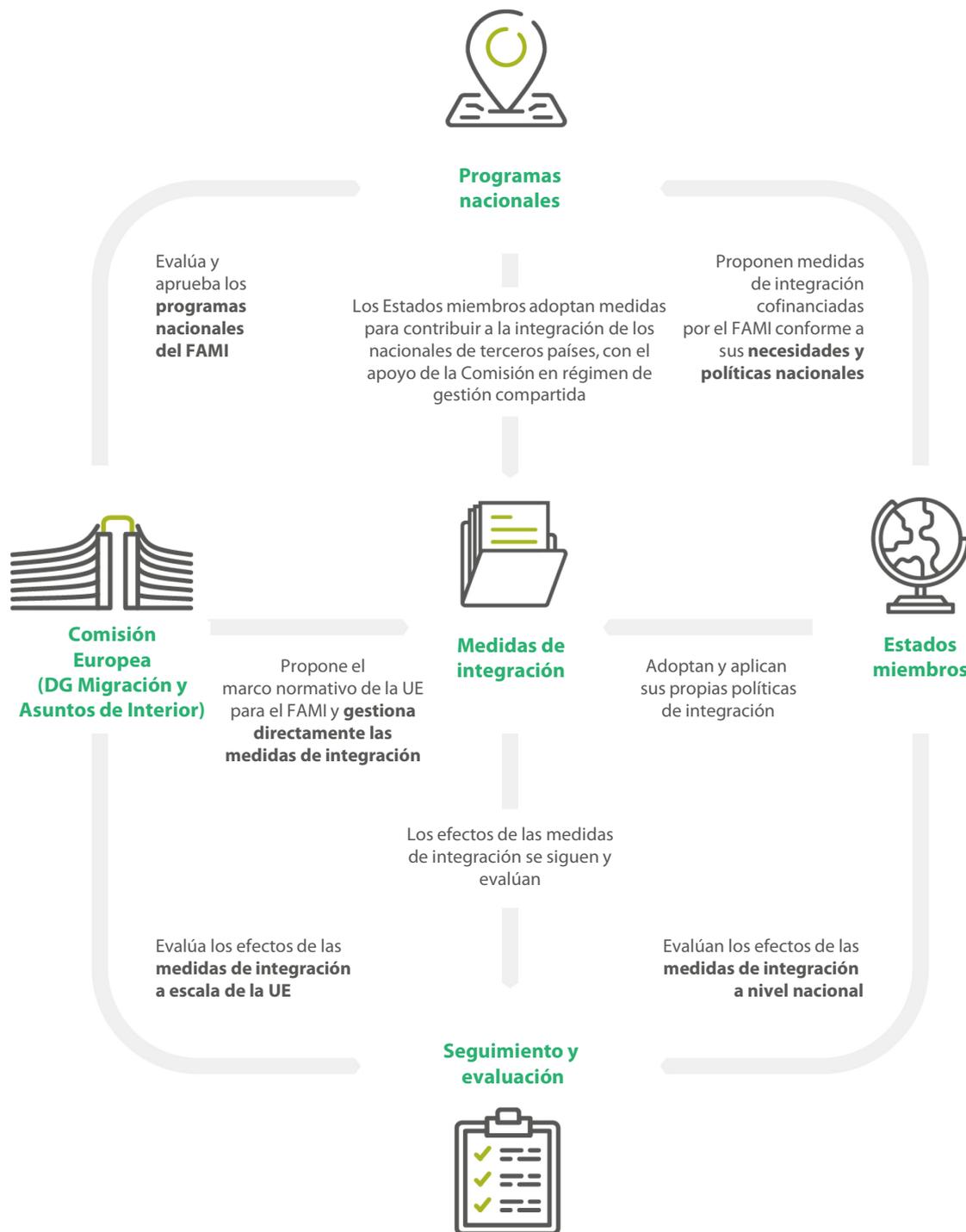
19 El Parlamento Europeo adoptó el [Pacto sobre Migración y Asilo](#) el 10 de abril de 2024. El objetivo es abordar globalmente los retos relacionados con la migración en la UE. Algunas partes del Pacto, como el [Reglamento sobre requisitos para la protección internacional](#) o la [Directiva revisada sobre las condiciones de acogida](#), abordan aspectos relevantes para la integración de los beneficiarios de protección internacional.

Responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros en la gestión del FAMI

20 El FAMI se ejecuta en su mayor parte en régimen de gestión compartida (entre el 60 % y el 65 % de la financiación total). La Comisión evalúa y aprueba los programas nacionales que elaboran y presentan los Estados miembros. Los programas nacionales pueden destinarse también a las personas que huyen de la guerra en Ucrania (apartado **03**) como grupo admisible a las medidas de integración financiadas por el FAMI. Los Estados miembros adoptan todas las disposiciones legislativas, estatutarias y administrativas necesarias destinadas a garantizar que los fondos se gasten correctamente, incluida la designación de una «autoridad responsable» que ejecute la financiación del FAMI. A efectos del presente informe, el término «autoridad responsable» aplicable al marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 y el término «autoridad de gestión» aplicable al MFP 2021-2027 son equivalentes. Los beneficiarios de las medidas de apoyo del FAMI (asociaciones, autoridades locales, organismos públicos, etc.) suscriben acuerdos de concesión de subvenciones con la autoridad competente del Estado miembro y son responsables de la aplicación efectiva de las normas conforme a las condiciones acordadas.

21 En la *ilustración 8* se exponen las funciones y responsabilidades de la Comisión y los Estados miembros en el diseño, aplicación y evaluación de las medidas de integración de los migrantes financiadas por el FAMI.

Ilustración 8 – Funciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los reglamentos de la UE aplicables.

Alcance y enfoque de la auditoría

22 El objetivo de la presente auditoría era responder a la siguiente pregunta general: ¿han hecho la Comisión y los Estados miembros, en el marco de sus competencias, un uso correcto y eficaz de las ayudas del FAMI para la integración de los nacionales de terceros países? En particular, examinamos:

- o si se ha establecido un marco claro para el uso del FAMI en apoyo de la integración de los nacionales de terceros países y si se ha podido demostrar el valor añadido de este fondo;
- o si las medidas de integración apoyadas por el FAMI se seleccionaron de forma apropiada, y si los proyectos seleccionados se ejecutaron correctamente;
- o si se ha implantado un sistema eficaz de seguimiento y evaluación de las medidas de integración del FAMI.

23 El alcance de la auditoría abarca las medidas de integración de nacionales de terceros países de todas las categorías y estatutos jurídicos (apartado **01**), tal como se definen en el objetivo específico relativo a la migración legal y la integración («objetivo específico 2») ²⁵ para los períodos de programación 2014-2020 y 2021-2027. El presente informe no comprende la población que reside ilegalmente en la UE.

24 Nuestro informe complementa auditorías anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo relativas a la política migratoria de la UE ²⁶. El Parlamento Europeo también ha manifestado su interés por auditorías en este ámbito. Elegimos auditar la integración de los nacionales de terceros países con el apoyo del FAMI dada la importancia del asunto y su importancia financiera para el presupuesto de la UE. Nuestro objetivo es aportar a la Comisión y a los Estados miembros una contribución valiosa para mejorar la eficacia de aplicación de las medidas de integración financiadas por el FAMI, así como la eficiencia de los proyectos que cuentan con el apoyo de dicha financiación. Además, nuestro informe debería contribuir a reforzar las herramientas de seguimiento pertinentes.

²⁵ Artículo 3, apartado 2, letra b), y artículos 8 a 10 del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#); anexos II y III del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

²⁶ [Informe Especial 06/2017](#): «Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados», [Informe Especial 24/2019](#): «Asilo, reubicación y retorno de migrantes», [Informe Especial 17/2021](#): «Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión».

25 Hemos llevado a cabo una auditoría de los sistemas de gestión de las medidas de integración financiadas por el FAMI para ambos períodos de programación y revisado 22 proyectos correspondientes al período de programación 2014-2020 que se incluyeron en las cuentas del FAMI hasta el 30 de junio de 2023 (nuestra fecha límite). Recopilamos pruebas de auditoría mediante el análisis de documentos y datos, y entrevistas con representantes de la Comisión y de las autoridades nacionales responsables del diseño y la aplicación de las medidas del FAMI.

26 Realizamos visitas de auditoría a Alemania, España, Francia y Suecia. Para la selección de estos Estados miembros, que representan el 57 % de las asignaciones del FAMI al objetivo específico 2 para el período 2021-2027, nos basamos en los importes financieros destinados a la integración que se asignan a todos los Estados miembros. También tuvimos en cuenta criterios como la situación geográfica de los Estados miembros en la UE y el número de personas participantes en las medidas de integración.

27 Revisamos 20 proyectos en régimen de gestión compartida y 2 en régimen de gestión directa. Seleccionamos los proyectos en función del régimen de gestión (directa o compartida), su importancia relativa, los tipos de medidas de integración apoyadas y la ubicación geográfica de los proyectos. Los proyectos de gestión compartida que seleccionamos representaban 34,7 millones de euros en pagos del FAMI, es decir, en torno al 11 % de la ayuda total abonada por este fondo en el marco del objetivo específico 2 al final de 2022 en los cuatro Estados miembros que visitamos.

Observaciones

Aunque está claro cómo podría utilizarse el FAMI para las medidas de integración, existe el riesgo de que su valor añadido se vea limitado por su complejidad administrativa

28 Examinamos si los documentos políticos y la legislación de la UE proporcionaban un fundamento y una estrategia claros para la intervención del FAMI. En los cuatro Estados miembros que visitamos, analizamos el nivel de apoyo del FAMI a las medidas de integración en comparación con otras fuentes de financiación disponibles, así como el valor añadido del apoyo prestado por el FAMI. Analizamos los enfoques adoptados por los Estados miembros para la aplicación del FAMI, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias de cada Estado miembro visitado. Por último, evaluamos si los fondos de la UE se utilizaban de forma coordinada para financiar itinerarios de integración.

El marco legislativo proporciona un fundamento claro para la intervención del FAMI

29 El Consejo, el Parlamento y la Comisión han adoptado documentos clave sobre la estrategia de la UE en materia de integración²⁷ (apartados **17** y **18**). Los dos planes de acción relativos a la integración de los nacionales de terceros países adoptados por la Comisión en 2016²⁸ y 2020²⁹ establecen los principios y prioridades clave para la labor de integración e inclusión a escala de la UE. Definen medidas para la Comisión y alientan a los Estados miembros a elaborar sus propias acciones. Los programas nacionales 2021-2027 examinados contenían en su mayoría referencias generales al plan de acción 2021-2027.

²⁷ [Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000420/1/161712main_en.pdf).

²⁸ COM(2016) 377.

²⁹ COM(2020) 758.

30 El objetivo del FAMI de integración de los nacionales de terceros países está claramente establecido en la legislación de la UE, al igual que las actividades de integración apoyadas por el Fondo (apartados **08** y **12**). La inclusión del FAMI en el [Reglamento sobre disposiciones comunes](#) garantiza la coordinación y el ajuste estratégico del Fondo con los demás Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

31 La legislación de la UE también define claramente las funciones y responsabilidades de la Comisión y los Estados miembros en la gestión del FAMI (apartados **20** y **21**). Los acuerdos de subvención determinan el nivel de ayuda del FAMI definiendo una cuantía de gastos subvencionables que se cargan parcialmente al Fondo. Esta cuota, denominada «porcentaje de cofinanciación» de la UE, varía de un proyecto a otro, pero no debe superar el 75 % de los gastos subvencionables (aunque en determinadas circunstancias es posible llegar al 90 % o el 100 %) ³⁰.

El nivel de apoyo del FAMI a las medidas de integración es bajo en algunos Estados miembros en comparación con otras fuentes de financiación disponibles

32 En los cuatro Estados miembros visitados, analizamos el nivel de apoyo concedido por el FAMI a la integración en el período 2014-2020. Estos Estados miembros no disponían de un resumen consolidado de todos los fondos (nacionales y europeos) destinados a la integración de los nacionales de terceros países que pudiéramos utilizar. Por ello, pedimos a las autoridades responsables del FAMI que nos proporcionaran detalles de la financiación destinada a la integración en 2014-2020 que pudieran compararse directamente con el gasto del FAMI en este ámbito.

33 En Alemania y Francia, recibimos datos procedentes de los presupuestos de los ministerios de interior, que son los responsables de la integración de los nacionales de terceros países. En Suecia, solo se disponía de información correspondiente a la evaluación intermedia del programa FAMI 2014-2020, y su alcance estaba definido con menos claridad. En España, las autoridades nacionales no nos facilitaron información que nos permitiera comparar la financiación del FAMI con otras financiaciones para la integración.

³⁰ Artículo 16 del [Reglamento \(UE\) n.º 514/2014](#) y artículo 15 del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

34 Según los datos que recibimos, en Alemania, Francia y Suecia las ayudas del FAMI siguieron siendo limitadas en comparación con otras fuentes de financiación disponibles. En Francia, nuestra comparación de la ayuda del FAMI a la integración con la financiación puesta a disposición del ministerio encargado de la política de integración de los nacionales de terceros países muestra que las medidas de integración del FAMI ascendieron a un máximo de alrededor del 6 % de las demás fuentes disponibles de financiación en el período 2014-2020. Se calcula que el apoyo del FAMI en Alemania y Suecia es incluso inferior.

En el caso de las medidas de integración, existe el riesgo de que el valor añadido del FAMI se vea limitado por la complejidad administrativa con la que lidian los Estados miembros

35 El marco jurídico, tanto para el período 2014-2020 como 2021-2027, exige a los Estados miembros que destinen un determinado porcentaje de la financiación del FAMI a medidas de integración (20 % y 15 %, respectivamente), a menos que justifiquen un porcentaje inferior en sus programas nacionales. Con este requisito, se busca garantizar que el FAMI apoye medidas en todos los ámbitos de la migración en los Estados miembros. Sin embargo, el [informe de evaluación intermedia](#) del FAMI 2014-2020 efectuado por la Comisión en 2018 indicó que podría ser necesario reconsiderar los porcentajes mínimos de financiación para cada objetivo del FAMI³¹. Con ello se preveía evitar la fragmentación de los programas nacionales en función de los distintos objetivos del FAMI y aumentar la flexibilidad.

36 Los requisitos de gestión del FAMI entrañan una cierta complejidad administrativa para las autoridades encargadas de la ejecución y para los beneficiarios, tal como se indica en los informes de evaluación intermedia del FAMI 2014-2020 de los Estados miembros que visitamos³². El [informe de evaluación intermedia](#) de 2018 de la Comisión también reconocía que *«a pesar de los avances en la simplificación, hay pocos indicios de que, en esta fase, la carga administrativa se haya reducido considerablemente»*³³.

³¹ COM(2018) 464, sección 5.8.

³² Informe de evaluación de Francia, p. 7; Informe de evaluación de Alemania, p. 6; Informe de evaluación de España, p. 68; Informe de evaluación de Suecia, p. 58.

³³ COM(2018) 464, sección 3.5.

37 En Francia y España, las autoridades decidieron comprobar la solvencia financiera de los posibles beneficiarios antes de seleccionar los proyectos para asegurarse de que podían hacer frente al trabajo administrativo necesario para gestionar los fondos de la UE (apartado 43). En Suecia y Alemania, también se tuvo en cuenta la capacidad para cumplir los requisitos de gestión administrativa a la hora de seleccionar proyectos en el marco del FAMI (apartado 42).

38 Recibir ayuda europea a través del FAMI supone, por defecto, un valor añadido financiero. Sin embargo, tal como se indica en el apartado 34, en tres de los Estados miembros que visitamos (Alemania, Francia y Suecia), el apoyo del FAMI a las medidas de integración fue limitado en comparación con otros fondos disponibles. Al mismo tiempo, en esos Estados miembros, tanto las autoridades responsables como los beneficiarios mostraron su preocupación por la complejidad administrativa del FAMI. Por lo tanto, señalamos el riesgo de que el valor añadido del FAMI no compense su complejidad administrativa, es decir, la programación, gestión, control y seguimiento de las medidas de integración financiadas por FAMI.

39 La Comisión también ha señalado, respecto del período de programación 2014-2020, que, sin el FAMI, es improbable que se lleven a cabo determinadas actividades de integración debido a la ausencia de otras fuentes de financiación para apoyar este ámbito de trabajo³⁴. Durante las conversaciones mantenidas con ocasión de nuestra auditoría, la Comisión nos comunicó que los proyectos considerados innovadores corren mayor riesgo de déficit presupuestario. De hecho, observamos que los procedimientos de selección de los proyectos suelen tener en cuenta esta característica, por ejemplo, concediendo puntos adicionales de calificación a tales proyectos. Sin embargo, no encontramos una definición estándar, ni en la UE ni en los Estados miembros para determinar que un proyecto sea «innovador». Se han proporcionado orientaciones sobre enfoques innovadores³⁵, pero las bases jurídicas solo indican explícitamente que el FAMI debe financiar proyectos innovadores en régimen de gestión directa³⁶. No se facilitan indicaciones en este sentido para los proyectos innovadores en régimen de gestión compartida.

³⁴ [Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background programming period 2021-2027](#), capítulo 3, p. 11.

³⁵ [Mutual Learning conference on «Innovative approaches to integration and inclusion of migrants»](#).

³⁶ Considerando 48 del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#) y artículo 20, apartado 2, letra b), del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#).

Los enfoques adoptados por los Estados miembros presentan diferencias sustanciales

40 El uso del FAMI se recoge en los Reglamentos del FAMI y los Estados miembros proponen prioridades para sus programas, que después aprueba la Comisión. Los Estados miembros tienen flexibilidad para utilizar el FAMI en apoyo de las políticas nacionales de integración.

41 En todos los Estados miembros visitados, comprobamos que la legislación nacional establece los principios generales de la política de integración del nacional de un tercer país. Los principios son similares en todos ellos, y su principal objetivo es promover la participación económica, social, cultural y política de los nacionales de terceros países, por ejemplo mediante el acceso a cursos de idiomas y a servicios sociales. Encontramos similitudes en el papel de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales como beneficiarias de los programas nacionales del FAMI³⁷.

42 Sin embargo, los Estados miembros han incorporado el FAMI en las políticas nacionales de diferentes maneras. Tres de los Estados miembros que visitamos (Francia, Alemania y Suecia) decidieron dar prioridad a la cofinanciación del FAMI para proyectos considerados suficientemente grandes como para hacer frente a los requisitos de gestión de proyectos del Fondo. En España, el planteamiento fue diferente, pues se seleccionaron proyectos que contaban con una prefinanciación del 100 % del FAMI y de escala mucho menor. Los importes comprometidos por proyecto por el FAMI en el período 2014-2020 ascendieron a aproximadamente 78 000 euros en España, frente a unos 700 000, 430 000 y 1 000 000 de euros en Francia, Alemania y Suecia, respectivamente.

43 Para el período 2021-2027, las autoridades francesas y alemanas mantienen el uso del FAMI para apoyar los proyectos de más envergadura, por ejemplo, definiendo umbrales de selección. En Francia, el umbral para que un proyecto reciba ayuda del FAMI es que los costes totales sean superiores a 500 000 euros. En Alemania, las autoridades han seguido aplicando (desde 2014) un umbral mínimo de 100 000 euros por año de duración del proyecto para la cofinanciación del FAMI.

³⁷ Informe [Follow the Money II](#), p. 22.

44 En España, como el presupuesto disponible del FAMI no era suficiente para cubrir todas las solicitudes de fondos, la autoridad responsable redujo proporcionalmente los importes de financiación para todos los solicitantes admisibles, teniendo en cuenta la puntuación de selección de cada proyecto. En la convocatoria española de solicitudes de financiación del FAMI de 2019 (de la que tomamos una muestra de cuatro proyectos)³⁸, la cantidad total de 26,1 millones de euros solicitada por los 142 proyectos admisibles se redujo un 40 % en conjunto, para situarse en 15,7 millones de euros. Esta reducción de la subvención asignada a cada proyecto también contribuyó a que el importe medio de las ayudas del FAMI por proyecto en España fuera relativamente bajo. Sin embargo, el número total de proyectos seleccionados para recibir ayudas del FAMI en España fue alto en comparación con los otros Estados miembros que visitamos; con casi 1 000 proyectos para el período 2014-2020, es casi el doble que el número de proyectos seleccionados en los otros tres Estados miembros juntos.

45 También en España, en un proceso judicial relativo al reparto de las competencias institucionales entre el Gobierno central y las autonomías en el período 2014-2020, se declararon nulas las convocatorias de financiación de medidas de integración con cargo a FAMI para ese período. El fallo debía tenerse en cuenta a la hora de definir las nuevas actividades apoyadas por el FAMI, lo que repercutió en las prioridades definidas en el programa nacional FAMI para el período 2021-2027, que no podían incidir en las competencias de las comunidades autónomas.

46 También observamos diferencias sustanciales en la forma en que los Estados miembros incorporaron el FAMI a sus políticas nacionales de integración. En Suecia, las ayudas del FAMI quedaban excluidas por lo general de las medidas de integración financiadas a nivel nacional. En Alemania, si el nacional de un tercer país tenía derecho legal a una actividad de integración financiada con fondos nacionales, esta actividad no podía ser cofinanciada por el FAMI. En estos dos países, las medidas básicas de integración, como los cursos de lenguas, siguieron financiándose exclusivamente con fondos nacionales. Así sucedió con el programa de establecimiento de Suecia, y el programa de cursos de integración de Alemania.

³⁸ Proyectos 6 a 9 del *anexo II*.

47 Las autoridades francesas adoptaron un planteamiento diferente y decidieron recurrir al FAMI para cofinanciar un programa fundamental de integración denominado «*Contrat d'intégration républicaine*» (CIR) (**recuadro 3**). Las autoridades francesas reconocieron que uno de sus objetivos era aumentar la tasa de absorción del FAMI (es decir, la medida en que se gastan los fondos en proyectos subvencionables). Para el período 2014-2020, estimamos que la cofinanciación de este programa representó alrededor de un tercio de los importes del FAMI previstos para la integración en Francia. Las autoridades francesas no tenían previsto reducir la cuota para 2021-2027.

Recuadro 3

Medida fundamental de integración en Francia

El «*Contrat d'intégration républicaine*» es un contrato de un año entre el Estado francés y el nacional de un tercer país con un permiso de residencia de duración inferior a cinco años. El objetivo es impartir cursos de lenguas y de orientación cívica. Este contrato, firmado por una media de 100 000 personas al año durante el período 2014-2020, que se incrementaron a 127 000 en 2023, se cumple si el firmante sigue «seria y asiduamente» los cursos de formación prescritos y no rechaza los valores esenciales de la sociedad francesa.

En el período 2014-2020 la coordinación entre los fondos de la UE fue limitada, pero en 2021-2027 ha mejorado la delimitación

48 El FSE³⁹ también desempeña un papel en la financiación de la integración en el mercado laboral y la inclusión social de los nacionales de terceros países. En el período 2014-2020, los Estados miembros podían apoyar la integración de los migrantes en el marco del FSE, por ejemplo, en virtud de la prioridad de inversión «Integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní» o la prioridad de inversión «inclusión activa», aunque el Fondo no tiene un objetivo específico para este ámbito. Su sucesor, el FSE+⁴⁰, es una importante fuente de financiación de medidas de integración a medio y largo plazo⁴¹ (apartado 16). Se espera que estas medidas tengan un impacto a largo plazo en el acceso a servicios inclusivos, no segregados y generales de educación, empleo, vivienda, asistencia social, atención sanitaria y guarderías. Uno de sus objetivos específicos es ahora «*promover la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países, incluidos los migrantes*»⁴².

49 Evaluamos si se hacía un uso coordinado del FAMI (al que solo pueden optar los nacionales de terceros países) y del FSE (al que pueden optar tanto los nacionales de terceros países como los ciudadanos de la UE) y si estos fondos podrían dar continuidad a los itinerarios de integración evitando solapamientos de las ayudas prestadas. Este aspecto es importante para garantizar la coherencia de la respuesta de la UE a la integración de los nacionales de terceros países⁴³.

50 La legislación permitiría la financiación por el FAMI de una acción de integración precoz, a la que se daría continuidad a medio plazo a cargo del FSE. En los Estados miembros que visitamos, no se nos proporcionó ninguna buena práctica de que los fondos de la UE (FAMI y FSE) se utilizaran en 2014-2020 de forma coordinada para financiar itinerarios completos de integración. En la práctica, cuando existían iniciativas administrativas para garantizar la continuidad de los itinerarios de integración, como en Francia y Suecia, se llevaban a cabo mediante medidas financiadas a escala nacional destinadas a ayudar a los nacionales de terceros países a encontrar empleo.

³⁹ Artículo 2, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) n.º 1304/2013](#).

⁴⁰ Comisión Europea, [EU funds for migrant integration 2021-2027](#), 26 de junio de 2024.

⁴¹ Considerando 15 del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

⁴² Artículo 4, apartado 1, letra i), del [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#).

⁴³ Considerando 22 del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#).

51 Para 2021-2027, la complementariedad entre el FAMI y el FSE+ está mejor definida que en el período 2014-2020. Las medidas del FAMI 2021 diseñadas en el Reglamento relativo al FAMI de 2021 se aplican por lo general a las primeras fases de integración (apartado 12). Las medidas para los nacionales de terceros países con un impacto a más largo plazo suelen corresponder al FSE+ (apartado 48). La Comisión aportó a los Estados miembros orientaciones⁴⁴ para definir los ámbitos de intervención del FAMI y del FSE+ y evitar solapamientos a la hora de planificar las ayudas. En el período 2014-2020, estas orientaciones⁴⁵ no se elaboraron hasta 2018, por lo que no aportaron mucho valor en la fase de planificación de la ayuda del FAMI. La Comisión también coordinó su actuación entre las direcciones generales encargadas del FAMI y de otros fondos, como el FSE/FSE+, y estableció una consulta mutua durante la fase de programación de estos fondos.

52 En los cuatro Estados miembros que visitamos, también analizamos si estaba clara la separación entre los ámbitos de aplicación del FSE+ y del FAMI. En el período 2014-2020, dicha separación no se definió específicamente en los documentos de programación. A menudo, este aspecto se dejó a las decisiones de aplicación de los Estados miembros durante el período de programación. En el período 2021-2027, se dieron ciertos avances, bien porque los programas nacionales fueron más precisos, bien porque las autoridades nacionales aclararon el ámbito de aplicación al principio del período.

53 Nuestra muestra de proyectos confirmó que las autoridades nacionales responsables aplicaron procedimientos para mitigar el riesgo de doble financiación de los mismos costes por parte del FAMI y del FSE (*anexo I* – criterio 2). En España hallamos una práctica eficaz para mitigar el riesgo de doble financiación (*recuadro 4*).

⁴⁴ Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background programming period 2021-2027, capítulo 4, pp. 12-19.

⁴⁵ Toolkit on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background, 2014-2020.

Recuadro 4

Convocatorias de proyectos comunes para el FAMI, el FSE y los Presupuestos Generales del Estado en España

Para el programa FAMI de 2014-2020, las convocatorias abarcaban proyectos que serían financiados por el FAMI, el FSE o los Presupuestos Generales del Estado. Las entidades podían solicitar ayudas para proyectos con distintos tipos de actividades financiadas por una sola de las tres fuentes de financiación. Esto reducía el riesgo de doble financiación. Las convocatorias también hacía obligatorio que el beneficiario marcara los documentos originales con un sello con la identificación del proyecto financiado, el año de la convocatoria, la cuantía imputada al proyecto y la mención, en su caso, con la referencia al FSE o al FAMI.

Las medidas de integración son pertinentes, pero no se adaptaron sistemáticamente a grupos específicos, y los proyectos alcanzaron en gran medida las realizaciones previstas

54 Evaluamos si los Estados miembros efectuaron una selección adecuada de las medidas de integración que recibirían las ayudas del FAMI. Tomamos como referencia de intervención pertinente los tipos de actividades de integración establecidos en el Reglamento relativo al FAMI de 2021⁴⁶. Examinamos en qué medida los Estados miembros adaptaron la ayuda del FAMI a grupos específicos y cubrieron ámbitos clave para la integración.

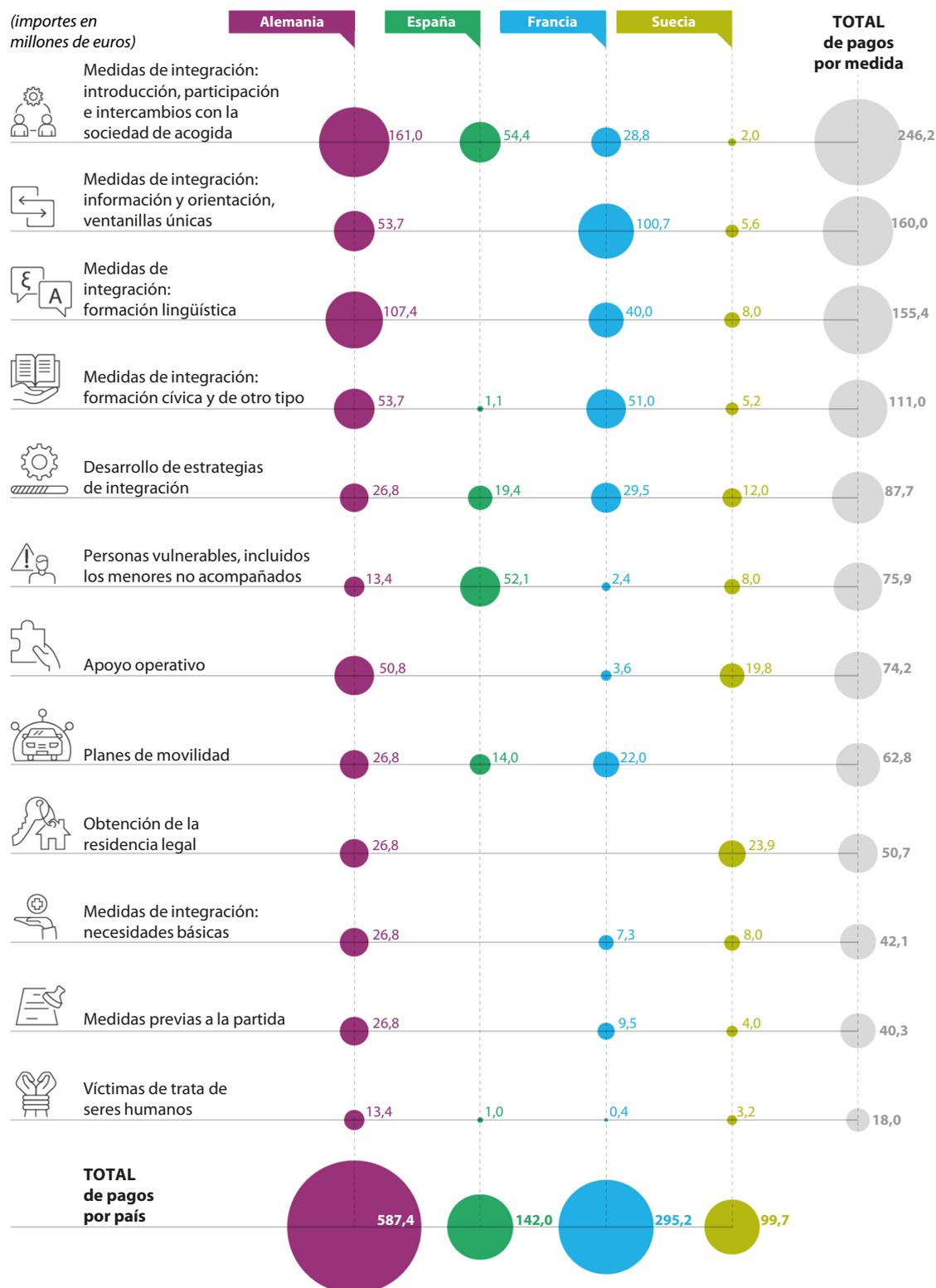
55 También evaluamos si los Estados miembros y la Comisión garantizaron una ejecución adecuada de los proyectos seleccionados. Analizamos una muestra de 22 proyectos y examinamos los pasos clave del ciclo de gestión de proyectos, como la selección y, posteriormente, los controles de ejecución.

⁴⁶ Anexo VI del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

Las actividades subvencionadas respondían a las necesidades de integración

56 En los cuatro Estados miembros que visitamos, revisamos las medidas de integración previstas para el período de programación 2021-2027. Comprobamos que los Estados miembros tenían previsto apoyar una amplia gama de actividades, todas ellas pertinentes con arreglo a la legislación (*ilustración 9*). Los datos también demuestran que los Estados miembros que visitamos dieron prioridad a uno o dos tipos de intervención frente a otros.

Ilustración 9 – Tipos de actividades de integración para 2021-2027 en los Estados miembros seleccionados (millones de euros)



Fuente: Programas nacionales del FAMI para el período 2021-2027.

57 Los 22 proyectos que examinamos apoyaban actividades pertinentes de integración de los nacionales de terceros países en ámbitos como la formación cívica y lingüística, así como la orientación social. También se apoyaba el desarrollo de plataformas y aplicaciones en línea (*anexo II*). Nuestra evaluación concuerda con el [informe de evaluación intermedia](#) del FAMI efectuado por la Comisión en 2018, que extrajo conclusiones positivas sobre la pertinencia del Fondo para sus objetivos específicos. En el [recuadro 5](#) se presentan algunos ejemplos de proyectos pertinentes.

Recuadro 5

Ejemplos de proyectos de integración

En Alemania, los profesores aprendieron a trabajar con niños migrantes que habían sufrido traumas. El objetivo era mejorar los resultados escolares.

En Suecia, un proyecto desarrolló nuevos sistemas de solicitud electrónica de permisos de trabajo, visados, reagrupación familiar, estudiantes y menores no acompañados.

Otro proyecto, gestionado directamente por la Comisión y cofinanciado al 90 % por el FAMI (1,6 millones de euros), tenía por objeto la elaboración de un marco común para la integración de los migrantes y refugiados en las regiones de la UE, de modo que los responsables políticos regionales pudieran utilizar estudios basados en pruebas para fundamentar la elaboración de políticas en materia de integración. El proyecto fue ejecutado por diez beneficiarios de seis Estados miembros.

Los Estados miembros adaptaron las medidas de integración a grupos específicos de manera variable

58 Ambos Reglamentos del FAMI instan a que el Fondo preste un apoyo adaptado a las necesidades de los nacionales de terceros países⁴⁷. Evaluamos en qué medida los Estados miembros visitados utilizaron el FAMI para apoyar medidas de integración diseñadas para grupos específicos de nacionales de terceros países.

⁴⁷ Artículo 9, apartado 2, y artículo 19, apartado 1, letra b), del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#); anexo III, apartado 3, letra h), del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

59 En Alemania y España encontramos planes de este tipo para grupos específicos. En Alemania, tras cuatro convocatorias de propuestas entre 2014 y 2018, se destinó en torno al 75 % del presupuesto disponible para medidas de integración a medidas para grupos específicos. Algunos ejemplos son las medidas previas a la integración en los países de origen de los nacionales de terceros países o las medidas de integración en Alemania para jóvenes migrantes. En España se adoptaron medidas centradas en las víctimas de la violencia de género y la trata de seres humanos. Los datos facilitados por las autoridades españolas indican que, para 2021-2027, tenían previsto centrarse en las personas vulnerables, asignando el 37 % del presupuesto del FAMI a esta categoría.

60 En Suecia y Francia, encontramos un nivel de adaptación de las medidas más limitado durante el período de programación 2014-2020. En Suecia, el grupo destinatario de las solicitudes de financiación del FAMI eran los nacionales de terceros países que residían en Suecia o deseaban trasladarse allí. En Francia, el programa nacional se centraba, principalmente por razones de organización administrativa, en dividir las medidas de integración en dos subgrupos principales: los beneficiarios de protección internacional y otros nacionales de terceros países.

61 El Reglamento del FAMI de 2021 establece categorías específicas de información para los distintos ámbitos de intervención⁴⁸, con importes del FAMI indicativos en la fase de programación (*ilustración 9*). Consideramos que este cambio legislativo ha contribuido a mejorar la adaptación de las medidas de integración en el período 2021-2027 en comparación con 2014-2020.

⁴⁸ Anexo VI, cuadro 1, sección II, del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

Aunque el reconocimiento de las competencias y cualificaciones de los nacionales de terceros países adquiere cada vez más importancia, el apoyo del FAMI a este respecto es marginal

62 Desde 2014, la evaluación y el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones adquiridas en un tercer país, incluida la experiencia profesional, forman parte de las medidas de preintegración⁴⁹ o de integración⁵⁰ que pueden recibir ayudas del FAMI. El Reglamento relativo al FAMI de 2021 reiteró la importancia de la evaluación y el reconocimiento de las capacidades y las cualificaciones, dedicando a este tema uno de los cuatro indicadores principales de rendimiento⁵¹ del objetivo específico de integración. Dicho indicador es el «número de participantes que solicitaron el reconocimiento o la evaluación de sus cualificaciones o competencias adquiridas en un tercer país».

63 La Comisión confirmó en el marco de la presente auditoría que los nacionales de terceros países están expuestos a un grado mayor de subempleo y desajuste entre sus cualificaciones (y experiencia) y su integración en puestos de trabajo adecuados en el mercado laboral de la UE. Los procesos de reconocimiento suelen ser lentos y costosos, lo que limita su eficacia. Más allá del acceso a las profesiones reguladas mediante el reconocimiento formal de las cualificaciones, la Comisión considera necesario mejorar la claridad en torno a las distintas cualificaciones y su correspondencia con cualificaciones similares en los Estados miembros de la UE.

64 En 2023, la Comisión recomendó a los Estados miembros simplificar y acelerar el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones de los nacionales de terceros países⁵². El objetivo de esta Recomendación era «*facilitar [la] integración [de los nacionales de terceros países] en [el] mercado [de trabajo], en consonancia con las necesidades de la economía y la sociedad de la Unión*» y «*aprovechar el potencial de la migración legal para atraer a nacionales de terceros países cualificados, a fin de hacer frente a la escasez de mano de obra y capacidades*»⁵³.

⁴⁹ Artículo 8, letra b), del [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014](#).

⁵⁰ Anexo III, apartado 3, letra d) del [Reglamento \(UE\) 2021/1147](#).

⁵¹ *Ibid.*, anexo V.

⁵² [C\(2023\) 7700](#).

⁵³ *Ibid.*, pp. 10 y 11.

65 Según informes tanto del sector público (la entidad fiscalizadora superior de Suecia en 2015⁵⁴) como del privado (una organización sin ánimo de lucro en España en 2020⁵⁵), la necesidad de reconocimiento de las capacidades y cualificaciones mediante un procedimiento formalizado representa un obstáculo importante para la integración de los nacionales de terceros países en el mercado laboral.

El reconocimiento de las cualificaciones quedó excluido de la financiación del FAMI en los Estados miembros seleccionados

66 Los Estados miembros que visitamos disponían de sistemas nacionales de reconocimiento de las cualificaciones o de comparación de los títulos obtenidos en los países de origen con los títulos académicos nacionales. Estos sistemas eran competencia de las autoridades académicas o de los colegios profesionales (responsables del reconocimiento de las cualificaciones profesionales que dan acceso a las profesiones reguladas o a un determinado grado o franja salarial), por lo que los Estados miembros no los tuvieron en cuenta para las ayudas del FAMI.

67 No obstante, encontramos algunas disposiciones específicas favorables a los nacionales de terceros países en los Estados miembros que visitamos. En Francia, por ejemplo, el procedimiento de reconocimiento es totalmente gratuito para los beneficiarios de protección internacional y protección temporal. Los nacionales de terceros países representaron el 85 % de las 354 946 solicitudes de equivalencia de títulos recibidas en Francia entre 2014 y 2023⁵⁶. Más del 80 % de estas solicitudes fueron aceptadas. En Suecia, las autoridades no cobraban tasas por el procedimiento de reconocimiento. Los únicos gastos en que incurrían los nacionales de terceros países eran los de traducción oficial de los documentos o los costes de acceso a las profesiones reguladas⁵⁷.

⁵⁴ 2015-17 Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva, p. 124.

⁵⁵ Estudio sobre las necesidades de la población inmigrante en España: tendencias y retos para la inclusión social. Informe ejecutivo, diciembre de 2020, p. 19.

⁵⁶ Datos del centro ENIC-NARIC de Francia.

⁵⁷ Profesiones reguladas - Your Europe (europa.eu).

La ayuda del FAMI destinada por los Estados miembros a la evaluación de las competencias fue marginal

68 En todos los Estados miembros que visitamos, la contribución del FAMI a la evaluación de las competencias era marginal, si bien otros instrumentos de la UE desempeñaban un papel en este ámbito. Por ejemplo, el [instrumento de apoyo técnico](#) proporciona conocimientos técnicos a medida a los países de la UE para la realización de reformas a través de licitaciones; la [herramienta de la UE para crear el perfil de capacidades de nacionales de terceros países](#) multilingüe, se elaboró en 2017 como parte de la [Agenda de Capacidades Europea](#). En España, no se aplicaron medidas específicas para evaluar las capacidades en ninguno de los dos períodos de financiación del FAMI debido a que este ámbito podía acogerse a las ayudas del FSE y a causa de la separación de competencias institucionales entre el Estado y las regiones. En Alemania, el programa nacional del FAMI para 2014-2020 no mencionaba la evaluación de las capacidades. La Comisión nos informó de que el FSE desempeñaba un papel importante en este ámbito, por ejemplo a través del programa [Integración por medio de la cualificación](#).

69 En Suecia, constatamos que dos proyectos de los 55 financiados por el FAMI prestaban ayuda a la validación de la experiencia profesional de los nacionales de terceros países en el período 2014-2020. Sin embargo, las autoridades suecas comunicaron falta de interés por la ayuda del FAMI en este ámbito. En Francia, la situación era similar, con un solo proyecto identificado para el período 2021-2027, de los 28 aprobados hasta la fecha.

En general, se alcanzaron las realizaciones previstas, pero las evaluaciones de los costes son limitadas

70 Los acuerdos de concesión de subvenciones del FAMI establecen las condiciones para el pago de la subvención. Dichas condiciones incluyen la presentación a las autoridades de documentos que acrediten la ejecución de los gastos y el calendario del proyecto. Analizamos cómo comprobaban las autoridades la subvencionabilidad de la actividad y cómo examinaban las partidas de gastos.

Los proyectos alcanzaron en gran medida las realizaciones previstas

71 Nuestra auditoría del sistema revisó los procedimientos documentados para comprobar la ejecución de los proyectos, incluidos los controles administrativos en la fase de pago de la subvención y al final del proyecto, así como los controles sobre el terreno de una muestra de proyectos.

72 Las autoridades nacionales pudieron utilizar los informes periódicos de los beneficiarios de las subvenciones para evaluar si los proyectos se ejecutaban según lo previsto. Nuestro examen de los veinte proyectos seleccionados en régimen de gestión compartida (*anexo I* – criterio 4) y de los dos proyectos en gestión directa puso de manifiesto que se habían alcanzado en gran medida las realizaciones previstas.

Los procedimientos de evaluación de costes y beneficios no comprendían de forma sistemática un análisis cuantitativo o comparativo

73 El artículo 17, apartado 2, letra c), del [Reglamento relativo al FAMI de 2014](#) establece que los gastos deben ser «razonables y [cumplir] los principios de buena gestión financiera y, en especial, de rentabilidad y eficacia respecto de los costes». En esta sección examinamos en qué medida se cumplieron estas condiciones.

74 Los Estados miembros visitados disponían de procedimientos para garantizar que el FAMI solo reembolsara gastos en los que realmente se hubiera incurrido. Estos procedimientos de control se inscriben en el ámbito de aplicación de los principios establecidos en la legislación del FAMI en relación con la subvencionabilidad de los gastos⁵⁸.

75 Además, el procedimiento de selección de los proyectos del FAMI que examinamos en nuestra auditoría del sistema incluía un análisis de costes y beneficios en tres de los Estados miembros que visitamos (Alemania, Francia y Suecia). Consideramos que, cuando se diseña y aplica correctamente, este análisis ayuda a las autoridades a seleccionar los proyectos en función de su valor añadido.

76 Sin embargo, constatamos que los procedimientos de análisis de costes y beneficios de los veinte proyectos seleccionados se basaban casi exclusivamente en información cualitativa, con un limitado análisis cuantitativo (*anexo I* – criterio 1). Además, las autoridades nacionales no utilizaban sistemáticamente herramientas como índices de referencia o tablas de costes medios para evaluar si los costes de los proyectos eran razonables (*anexo I* – criterio 3). Se trata de un ámbito de mejora identificado por las autoridades francesas para 2021-2027. Ahora bien, en el caso de los proyectos seleccionados por ser innovadores, la evaluación comparativa resultaba difícil debido a la existencia de pocos proyectos similares.

⁵⁸ Artículos 17 y 18 del [Reglamento \(UE\) n.º 514/2014](#).

77 Comprobamos que para uno de los dos proyectos en régimen de gestión directa, la Comisión había utilizado con éxito la evaluación comparativa para comparar los costes administrativos del proyecto con los de proyectos similares. En consecuencia, había podido destacar la eficacia del proyecto respecto de los costes.

El seguimiento de los programas nacionales de financiación del FAMI fue difícil a pesar de formar parte de un sistema estructurado

78 Evaluamos si la Comisión y los Estados miembros habían establecido un sistema eficaz de seguimiento y evaluación de las medidas de integración apoyadas por el FAMI. Dicho sistema debía reflejar con exactitud las actividades emprendidas y actualizarse periódicamente para poder proporcionar información fiable sobre los efectos logrados por las medidas de integración apoyadas por el FAMI. El marco común de seguimiento y evaluación (MCSE) para 2014-2020 y el marco de rendimiento para 2021-2027 exigen que los programas del FAMI se orienten a objetivos. Examinamos en qué medida se cumplían dichas condiciones.

La Comisión revisa los informes de los Estados miembros en el marco de un sistema estructurado, pero la calidad de los datos sigue siendo un reto

79 La Comisión examina los informes de aplicación del FAMI en régimen de gestión compartida presentados por los Estados miembros en el marco del sistema estructurado de presentación de informes del MCSE o del marco de rendimiento. Consideramos que las listas de control de la Comisión se basan en comprobaciones de plausibilidad y coherencia y están bien estructuradas.

80 El artículo 69, apartado 4, del [Reglamento sobre disposiciones comunes](#) indica que «*los Estados miembros garantizarán la calidad, precisión y fiabilidad del sistema de seguimiento y de los datos sobre indicadores*». Por consiguiente, la Comisión no tiene que validar los datos comunicados por los Estados miembros, ya que estos son responsables de la calidad de los datos.

81 Los datos utilizados para los indicadores de realizaciones (tanto en 2014-2020 como en 2021-2027) y para los indicadores de resultados (en 2021-2027) proceden de los informes de los proyectos. Por tanto, es probable que cualquier fallo en la calidad de los datos afecte a la calidad de la información sobre el rendimiento, basada en los indicadores del MCSE y comunicada por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo durante el procedimiento presupuestario⁵⁹ (apartado **93**).

82 Encontramos insuficiencias en los datos proporcionados en los informes de los proyectos. En nuestro examen de los proyectos seleccionados, identificamos problemas de fiabilidad de los indicadores comunicados por los beneficiarios a las autoridades en once proyectos. En el **recuadro 6** se describen ejemplos de los problemas que hemos encontrado.

Recuadro 6

Ejemplos de problemas detectados en los controles de fiabilidad de los indicadores

En España, los datos subyacentes de todos los proyectos de integración mostraban un número de participantes que duplicaba el realmente comunicado a la Comisión. Descubrimos que en uno de los cinco proyectos seleccionados, se contabilizaron personas que no eran nacionales de terceros países en los indicadores relativos a los nacionales de terceros países.

En Francia, no pudimos conciliar un indicador de realización específico que este país había comunicado a la Comisión (C2 – número de participantes que recibieron ayuda del FAMI a través de medidas de integración) con los totales de todos los indicadores en los datos facilitados por todos los proyectos de integración apoyados por el FAMI en Francia.

⁵⁹ Ficha de programa para el proyecto de presupuesto para 2023, pp. 880 y 881.

En general, los Estados miembros no ajustaron sus objetivos en cuanto a número de participantes y resultados en función del aumento de los presupuestos de integración para 2021-2027

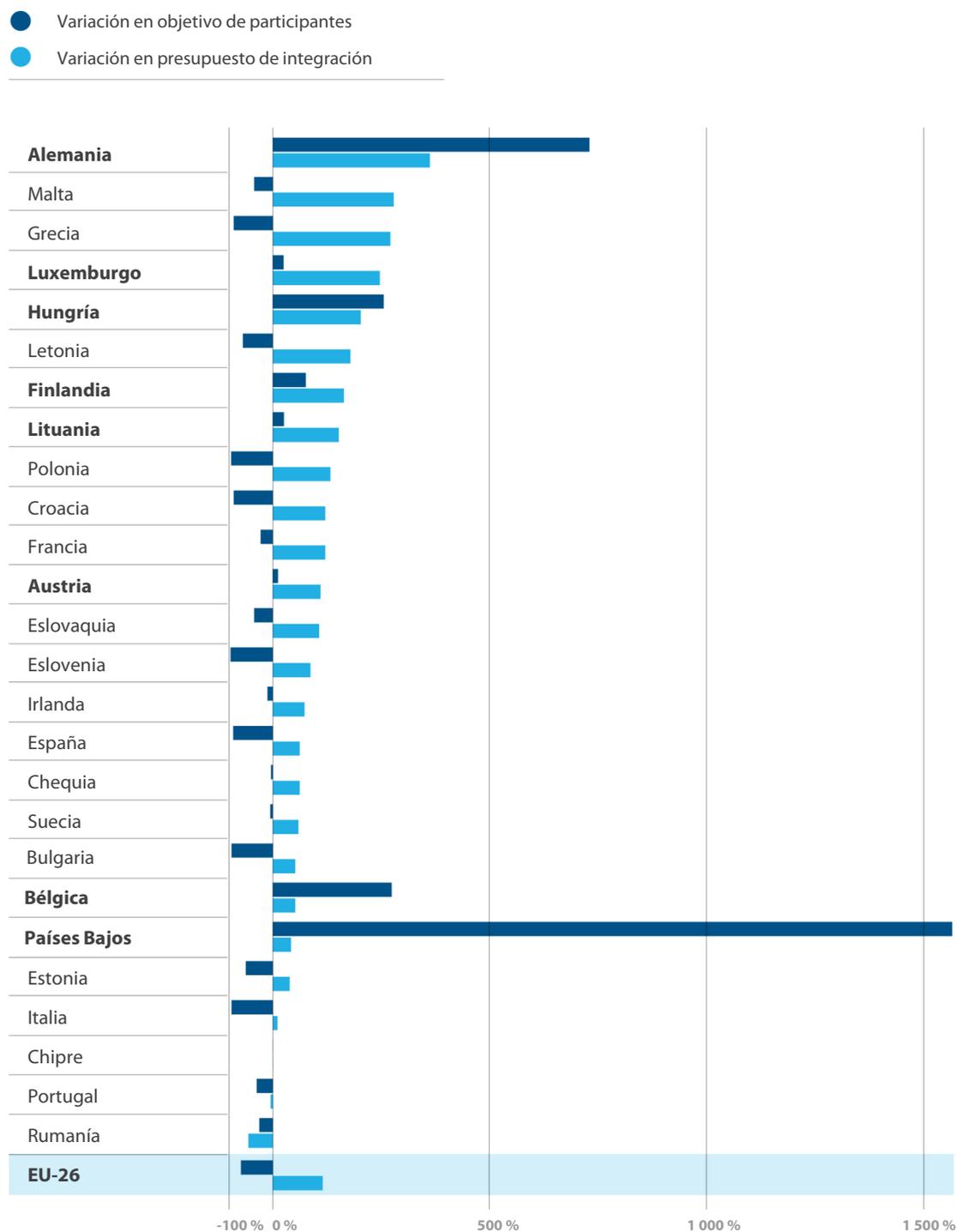
83 Los objetivos son una expresión cuantificada de los fines perseguidos por las políticas públicas, y también deben determinar los recursos financieros y las medidas asignados para alcanzarlos. La Comisión examina los progresos realizados en la consecución de los objetivos al revisar los informes anuales de aplicación del FAMI presentados por los Estados miembros.

84 El importe asignado por el FAMI al objetivo específico 2 relativo a la integración se incrementó de 911 millones de euros en 2014-2020 (excluida la financiación del FAMI al Reino Unido) a 1 960 millones de euros en 2021-2027 (apartado 15), es decir, en torno a un 115 %. Sin embargo, las autoridades de gestión prevén que el número de participantes en las medidas de integración del FAMI en todos los Estados miembros descienda de 9,7 millones al final de 2022 a 2,5 millones en 2029⁶⁰, es decir, en torno a un 75 %. Según las autoridades de los Estados miembros que visitamos, la fijación de objetivos para 2029 (como final del período en el que el gasto es subvencionable por el FAMI) se basó en gran medida en extrapolaciones de cifras históricas de participantes. Esto dio lugar a cambios en los objetivos de participantes que no se correspondían con los incrementos presupuestarios. La diversidad de las actuaciones y la evolución de su intensidad puede también explicar una correlación inversa entre los aumentos en los presupuestos y las reducciones en el número de miembros de los grupos destinatarios.

85 En quince de los veintiséis Estados miembros que participan en el FAMI, el aumento de los presupuestos para medidas de integración entre los dos períodos de programación fue acompañado de un descenso del objetivo en cuanto a número de participantes. En los ocho Estados miembros en los que ambas cifras aumentaron, no lo hicieron al mismo ritmo (*ilustración 10*).

⁶⁰ Datos de la Comisión procedentes de los programas nacionales del FAMI.

Ilustración 10 – La variación en el presupuesto de migración legal e integración no está correlacionada con la variación en los objetivos de participantes (%)



Nota: La variación en el presupuesto de migración legal e integración compara el período 2021-2027 con el período 2014-2020. La variación en el número de participantes compara la cifra prevista en 2029 con la cifra real al final de 2022. Los Estados miembros se ordenan de mayor a menor en términos de magnitud de la variación en el presupuesto de migración legal e integración. En negrita figuran los ocho Estados miembros en los que aumentaron ambas cifras.

Fuente: datos de la Comisión.

86 Si aumentan los presupuestos y disminuye el número de participantes, podría aumentar la ayuda del FAMI por participante. Por ejemplo, en Francia, las autoridades confirmaron su intención de aumentar la ayuda por participante en el programa «*Contrat d'intégration républicaine*» y esperan obtener mejores resultados en materia de integración. Observamos que se esperaba un aumento considerable de la ayuda media del FAMI por participante entre los dos períodos de programación. Dicha ayuda aumentará de 92 a 789 euros en los veinticuatro Estados miembros que tienen objetivos para 2029 para el indicador «Número de participantes que informan de que la actividad fue útil para su integración». Por otra parte, los mismos Estados miembros prevén que, por término medio, menos del 50 % de los participantes evaluarán la actividad de integración como útil. Una de las razones de esta cifra, que podría considerarse incluso conservadora, es la dificultad de ponerse en contacto con los participantes para medir su satisfacción una vez que abandonan el proyecto.

87 No encontramos ningún análisis, ni de la Comisión ni de las autoridades de gestión que visitamos, que mostrara en qué medida el incremento del presupuesto de integración para 2021-2027 justificaba los objetivos de número de participantes y resultados. Los datos históricos ya mostraban que estos objetivos requerían una justificación, pues se habían producido desviaciones significativas (apartado 91).

La contribución del FAMI a la integración es difícil de evaluar

88 El estudio de apoyo para la evaluación intermedia del FAMI 2014-2017 concluyó que, en el ámbito de la integración a corto y medio plazo, se esperaba que los resultados fueran más visibles en la segunda mitad del período de programación. Por tanto, recomendaba que los avances en este ámbito constituyeran un ámbito de interés para la evaluación *ex post* del FAMI⁶¹. La evaluación *ex post* de los Estados miembros y la Comisión está prevista para el 31 de diciembre de 2024 y el 30 de junio de 2025, respectivamente⁶². Nuestras observaciones confirman la validez de esta recomendación.

⁶¹ Final Report of the Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund, p. 207.

⁶² Artículo 1, apartado 5, del Reglamento (UE) 2022/585, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 514/2014.

Los Estados miembros no efectuaban un seguimiento de los itinerarios de integración

89 Ninguno de los Estados miembros visitados realizan un seguimiento de la integración de los nacionales de terceros países una vez que abandonan un proyecto financiado por el FAMI. Este seguimiento no es obligatorio, pero es importante analizar la eficacia de la intervención. El informe anteriormente citado ya había subrayado que no se efectuaba un seguimiento coherente a largo plazo⁶³.

90 Solo en Francia encontramos una encuesta que realizaba un seguimiento de la integración de los inmigrantes a lo largo del tiempo (ELIPA, [recuadro 7](#)), aunque no hacía un seguimiento específico de los nacionales de terceros países que habían recibido apoyo del FAMI.

Recuadro 7

Seguimiento a largo plazo de los itinerarios de integración en Francia

El primer estudio ELIPA abarcó el período 2010-2013. En 2018, ELIPA recibió un pago del FAMI de 1,5 millones de euros. Un nuevo estudio publicado en enero de 2024 abarca el período 2019-2022. El objetivo es evaluar el itinerario de integración de los inmigrantes en Francia durante los cuatro años siguientes a la obtención del permiso de residencia. La encuesta proporciona datos sobre los planes migratorios de los recién llegados, sus progresos en la comprensión del francés, su estado general de salud física y mental y sus primeros años en Francia como migrantes.

⁶³ Final Report of the Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund, p. 222.

Los datos de las realizaciones sobre los participantes en el FAMI solo proporcionan información parcial

91 Hemos comprobado que buena parte del seguimiento se basa en las realizaciones, como el número de participantes en las medidas de integración financiadas por el FAMI o el número de proyectos de integración apoyados por este. Las realizaciones del FAMI por Estado miembro variaban de forma considerable, ya que dependían en gran medida de los modelos nacionales elegidos para aplicar el Fondo (apartados [42](#) a [47](#)). En Francia y España se registró un elevado número de participantes en las medidas del FAMI en el período 2014-2020 (971 478 y 709 758 personas, respectivamente). En Francia, ello se debió a que en la medida central de integración (*Contrat d'intégration républicaine*) se aplicaba a un gran número de personas (unas 100 000 al año); todas ellas se contabilizaron en las realizaciones del FAMI. En Suecia y Alemania, sin embargo, la exclusión de estas medidas básicas de la cofinanciación del FAMI limitó el número de participantes asignados al FAMI durante el mismo período (22 331 y 49 343 personas, respectivamente). En Suecia, identificamos también grandes proyectos para equipar a las autoridades con nuevos sistemas electrónicos y mejorar su capacidad. Estos proyectos no mencionaban el número de participantes, pero aun así recibieron importantes fondos del FAMI. La [ilustración 11](#) muestra la variabilidad de los datos de los participantes por Estado miembro.

Ilustración 11 – Variación del número de personas en medidas de integración en comparación con los objetivos para el período 2014-2020

- Valor fijado como objetivo para 2014-2020
- Objetivo superado al final de 2022
- Objetivo no superado al final de 2022



Fuente: Datos de la Comisión disponibles al final de 2022.

92 El análisis de la agregación, comparación e interpretación de los datos presupuestarios y los datos de realizaciones a escala de la UE es importante y requiere atención, dadas las diferencias entre Estados miembros en los tipos de intervenciones y las condiciones socioeconómicas. En Polonia, por ejemplo, se contabilizaron 3 722 271 personas en medidas de integración al final de 2022 para un presupuesto disponible de 60,7 millones de euros⁶⁴. En Alemania, se contabilizaron 49 343 personas para un presupuesto disponible de 127,1 millones de euros⁶⁵.

93 Así pues, consideramos que la información proporcionada por los indicadores de realizaciones tiene un valor limitado. No obstante, la Comisión utilizó la «Integración de nacionales de terceros países – número de beneficiarios» como uno de sus indicadores clave de rendimiento⁶⁶, informando simplemente de que el «progreso hacia el objetivo» era del 100 % al final de 2023. Si solo se tomaran las cifras de Polonia o Italia, se habría alcanzado el objetivo inicial de la UE para el período 2014-2020 de 2 576 062 personas para este indicador.

Los indicadores de resultados para 2014-2020 presentaban deficiencias

94 Para 2014-2020, la mayoría de los indicadores de resultados se centraron en seis factores socioeconómicos para seguir las diferencias entre los nacionales del país de acogida en la UE y los nacionales de terceros países (apartado **05**)⁶⁷, (**recuadro 8**).

⁶⁴ Programa nacional del FAMI 2014-2020, versión 7.0, p. 34.

⁶⁵ Programa nacional del FAMI 2014-2020, versión 9.0, p. 33.

⁶⁶ Asylum, Migration and Integration Fund - Performance - Comisión Europea (europa.eu).

⁶⁷ Anexo III, apartado 1, letra b) del Reglamento (UE) 2017/207.

Recuadro 8

Indicadores de resultados para 2014-2020 que siguen las diferencias entre los nacionales de los países de acogida en la UE y los nacionales de terceros países

Los indicadores que figuran a continuación siguen las diferencias entre las dos poblaciones en cuanto a los siguientes factores:

- tasa de empleo;
- tasa de desempleo;
- tasa de actividad, es decir, porcentaje de población activa;
- porcentaje de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación;
- porcentaje de jóvenes de edad comprendida entre 30 y 34 años con titulaciones de educación superior;
- porcentaje de la población en riesgo de pobreza o exclusión social.

95 Comprobamos que los indicadores de resultados permitían registrar las tendencias de la integración en los Estados miembros y en la UE a lo largo de varios años. Por ejemplo, la proporción de abandonos prematuros de la educación y la formación para nacionales de terceros países aumentó entre 2014 y 2023 en Alemania (del 24,2 % al 29,5 %), a diferencia de la tendencia en el conjunto de la UE (28,5 % frente al 25,3 %).

96 Sin embargo, también constatamos que no era posible medir con precisión los efectos específicos de las medidas de integración apoyadas por el FAMI utilizando los indicadores de resultados para 2014-2020. Esto se debe a que las tendencias de integración también están influidas por factores externos u otras medidas nacionales. Es difícil también separar los efectos de la ayuda del FAMI porque sus presupuestos son reducidos en comparación con las políticas nacionales de integración (apartado 34).

97 Además de las realizaciones, evaluamos si el seguimiento de los proyectos proporcionaba información sobre los resultados de los proyectos financiados por el FAMI en términos de integración de los nacionales de terceros países. En Francia, constatamos que la autoridad responsable había encargado a un proveedor de servicios externo que realizara visitas de evaluación a al menos el 50 % de los promotores de proyectos para valorar los avances hacia el logro de los objetivos. Sin embargo, nuestro examen de una muestra de veinte proyectos en régimen de gestión compartida en los Estados miembros que visitamos puso de manifiesto que el seguimiento por parte de las autoridades (*anexo I* – criterio 5) se centraba principalmente en las realizaciones, sin hacer una referencia clara a los resultados, que a veces eran intangibles y, por tanto, difíciles de evaluar.

Se ha reforzado el seguimiento de los resultados para 2021-2027

98 Como una de las principales lecciones aprendidas durante el período de programación 2014-2020, la Comisión identificó la necesidad de reforzar la calidad del seguimiento del rendimiento, con datos más regulares y fiables para los indicadores de resultados⁶⁸.

99 Por lo que respecta a los cuatro indicadores de resultados aplicables al FAMI para 2021-2027⁶⁹, constatamos algunos avances en la subsanación de la deficiencia descrita en el apartado **96**. Nuestro trabajo en los Estados miembros que visitamos reveló que estos indicadores podían vincularse a las actividades del FAMI (*recuadro 9*) con más facilidad que los indicadores para 2014-2020. Los nuevos indicadores se incluyeron en los programas nacionales aprobados al inicio del período de programación y los datos proceden de los proyectos apoyados por el FAMI. Este nuevo marco de información resalta las deficiencias de fiabilidad de la información relativa a los proyectos 2014-2020 señaladas en el apartado **82**.

⁶⁸ Asylum, Migration and Integration Fund - Performance - - Comisión Europea (europa.eu).

⁶⁹ Anexo VIII del Reglamento (UE) 2021/1147.

Recuadro 9

Indicadores de resultados para 2021-2027 vinculados a las actividades del FAMI

- Número de participantes en cursos de idiomas que mejoraron su nivel de competencia en al menos un nivel
- Número de participantes que informan de que la actividad fue útil para su integración.
- Número de participantes que solicitaron el reconocimiento o la evaluación de sus cualificaciones o competencias adquiridas en un tercer país.
- Número de participantes que solicitaron un estatuto de residente de larga duración.

Conclusiones y recomendaciones

100 En conjunto, concluimos que las ayudas del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) que auditamos desempeñaron un papel relevante para la integración de los nacionales de terceros países en la UE, pero que su impacto aún no ha podido demostrarse.

101 Constatamos que el marco legislativo ofrecía una justificación clara para la intervención del FAMI (apartados [29](#) a [31](#)). El nivel de apoyo del FAMI a las medidas de integración es bajo en algunos Estados miembros respecto de otras fuentes de financiación disponibles (apartados [32](#) a [34](#)). Existe el riesgo de que el valor añadido del FAMI quede limitado por su complejidad administrativa (apartados [35](#) a [39](#)). En los Estados miembros que visitamos, observamos similitudes en cuanto a los principios generales de la política de integración de los nacionales de terceros países y los tipos de beneficiarios a los que iba dirigido el FAMI. Al mismo tiempo, esos Estados miembros utilizaron la flexibilidad ofrecida por el FAMI para apoyar las políticas nacionales de integración de formas muy diversas (apartados [40](#) a [47](#)).

102 Comprobamos que, en 2014-2020, la coordinación entre el FAMI y el Fondo Social Europeo (FSE) fue limitada. No encontramos un caso de buena práctica en el que los fondos de la UE (FAMI y FSE) se utilizasen de forma coordinada en 2014-2020 para financiar itinerarios completos de integración, como podría ser una medida de integración temprana financiada por el FAMI proseguida por el FSE a medio plazo. Sin embargo, constatamos progresos en la delimitación entre estos dos fondos en 2021-2027 (apartados [48](#) a [53](#)).

Recomendación 1 – Analizar cómo identificar los déficits de financiación y racionalizar la programación de la ayuda a la integración de nacionales de terceros países por parte del FAMI

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros y dentro de sus competencias, debería analizar cómo:

- a) identificar los déficits de financiación y las posibles sinergias entre las fuentes de financiación disponibles para los itinerarios de integración de los nacionales de terceros países;
- b) racionalizar la programación de la ayuda a la integración de nacionales de terceros países por parte del FAMI para colmar esas lagunas de forma precisa.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

103 Constatamos que las medidas de integración apoyadas por el FAMI eran pertinentes para las necesidades de integración, pero no se adecuaban de forma sistemática a grupos específicos (apartados [56](#) a [61](#)). Aunque el reconocimiento de las capacidades y cualificaciones es cada vez más importante para la integración en el mercado laboral, el apoyo del FAMI fue marginal en este ámbito (apartados [62](#) a [69](#)). Constatamos que los proyectos lograron en gran medida las realizaciones previstas, pero las evaluaciones de los costes fueron limitadas (apartados [70](#) a [77](#)).

Recomendación 2 – Recopilar, analizar y difundir las mejores prácticas en materia de apoyo a las medidas de integración por parte del FAMI

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debería:

- a) recopilar, analizar y difundir información tanto sobre las mejores prácticas como sobre los retos que plantea la adaptación de la ayuda del FAMI a la integración de grupos específicos pertinentes, así como sobre otros temas de creciente importancia en el ámbito de la integración;
- b) identificar y difundir las mejores prácticas para analizar y documentar si los costes de los proyectos son razonables, comprobando, por ejemplo, si los costes se ajustan a índices de referencia pertinentes o a los precios de mercado.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026

104 La Comisión revisó los informes de los Estados miembros en el marco de un sistema estructurado existente, pero la calidad de los datos siguió siendo un reto (apartados 79 a 82). En general, los Estados miembros no ajustaron sus objetivos en cuanto a número de participantes y resultados en función del aumento del presupuesto de integración para 2021-2027 (apartados 83 a 87). La contribución del FAMI a la integración fue difícil de evaluar (apartados 88 a 99), y los datos de realizaciones sobre los participantes en el FAMI solo proporcionan información parcial (apartados 91 a 93). Los indicadores de resultados para 2014-2020 adolecieron de deficiencias (apartados 94 a 97), pero se ha reforzado el seguimiento de los resultados para 2021-2027. Los cuatro nuevos indicadores de resultados eran más fáciles de vincular a las actividades del FAMI que los indicadores para 2014-2020 (apartados 98 y 99). Por último, constatamos que los Estados miembros no efectuaron un seguimiento de los itinerarios de integración (apartados 89 y 90).

Recomendación 3 – Mejorar la fiabilidad de los datos de los proyectos, y el seguimiento y la información sobre la ayuda del FAMI a la integración

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debería:

- a) seguir ayudando a los Estados miembros a mejorar la fiabilidad de los datos notificados sobre los proyectos para reforzar la información general sobre el rendimiento, por ejemplo, exigiendo sistemáticamente a las partes externas pertinentes (como las autoridades de auditoría) que comprueben los indicadores de realizaciones de los proyectos notificados y fomentando los controles de calidad de los datos (en términos de exhaustividad, coherencia y plausibilidad) por revisores externos;
- b) difundir, tanto a los Estados miembros como dentro de ellos, ejemplos de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de la ayuda del FAMI a la integración.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026

Recomendación 4 – Analizar la manera de mejorar de marco de información para permitir la evaluación del rendimiento de la ayuda del FAMI a los itinerarios de integración de nacionales de terceros países

La Comisión debería analizar la manera de mejorar el marco de información para poder obtener datos pertinentes que le permitan evaluar el rendimiento de las intervenciones del FAMI en los itinerarios de integración de los nacionales de terceros países como parte de su posterior evaluación de la aplicación del FAMI.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 22 de octubre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy

Presidente

Anexos

Anexo I – Resultados de nuestro examen de los proyectos seleccionados en régimen de gestión compartida entre 2014 y 2020

Criterios empleados para el análisis	Número de proyectos verificados	Resultados de la muestra total del proyecto
1. Al evaluar la solicitud, ¿hay constancia de que el Estado miembro comprobó en profundidad que los objetivos fijados para el proyecto estaban vinculados a los recursos asignados?	19 1	<p>procede (19) / no procede (1)</p> <p>cumplido (26%) / cumplido parcialmente (74%) / incumplido (0%)</p>
2. ¿Hay constancia de que el Estado miembro ha verificado la ausencia de doble financiación por el FAMI/FSE?	20 0	<p>100 %</p>
3. ¿Hay constancia de que el Estado miembro ha supervisado la moderación de los costes mostrados en el proyecto, por ejemplo, a través de tablas de costes medios o en comparación con otros proyectos similares?	20 0	<p>5 % 65 % 30 %</p>
4. ¿Hay constancia de que el Estado miembro supervisó la ejecución de las medidas y el cumplimiento del calendario del proyecto?	20 0	<p>75 % 15 % 10 %</p>
5. ¿Hay constancia de que el Estado miembro ha supervisado la calidad de las realizaciones y resultados de los proyectos?	20 0	<p>35 % 65 %</p>
6. ¿Hay constancia de que el Estado miembro ha verificado la fiabilidad de los indicadores comunicados por los beneficiarios?	18 2	<p>39 % 22 % 39 %</p>

Nota: Los criterios se han numerado según el orden del ciclo de gestión del proyecto.

Fuente: Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo, basada en datos de proyectos de las autoridades nacionales.

Anexo II – Proyectos seleccionados del período 2014 - 2020

	Estado miembro – Comisión Europea	Tipo de beneficiario	Finalidad del proyecto	Pago del FAMI (euros)
Gestión compartida				
N.º 1	Alemania	Asociación	Formación de las organizaciones de migrantes, para que también puedan cualificar a otras organizaciones de migrantes (efecto multiplicador).	366 036
N.º 2		Asociación	Formación de los profesores sobre cómo educar a niños con traumas, para mejorar los resultados escolares de los niños refugiados.	629 764
N.º 3		Asociación	Desarrollo de una plataforma en línea para los migrantes, con información sobre la vida cotidiana en Alemania (búsqueda de empleo, etc.).	859 795
N.º 4		Asociación	Apoyo a la migración legal de mano de obra de Kosovo a Alemania facilitando el reconocimiento de capacidades y cualificaciones.	159 887
N.º 5		Autoridad local	Formación y comunicación interculturales para gestores de una gran ciudad alemana con el fin de detectar lagunas en el empleo de migrantes.	386 530
N.º 6	España	Asociación	Creación de espacios en los que los migrantes puedan reunirse con las partes interesadas del sistema escolar (profesores, alumnos, familias).	72 568
N.º 7		Asociación	Creación de redes locales con asociaciones y agentes sociales para ayudar a los migrantes y a la comunidad de acogida en la convivencia	128 937
N.º 8		Asociación	Apoyo a las redes que luchan contra los prejuicios. Intervención de un equipo interdisciplinar de profesionales en situaciones de discriminación directa e indirecta.	143 255

	Estado miembro – Comisión Europea	Tipo de beneficiario	Finalidad del proyecto	Pago del FAMI (euros)
N.º 9		Asociación	Debates individuales y en grupo con mujeres migrantes para sensibilizarlas sobre su salud y prevenir la violencia de género.	65 532
N.º 10		Ministerio	Observatorio Permanente de la Inmigración: obtención de estadísticas de inmigración a partir de registros públicos y publicación en la web, para mejorar el conocimiento de la migración.	288 657
N.º 11	Francia	Asociación	Desarrollo de cursos y materiales sobre los derechos de los extranjeros en Francia, para mejorar las capacidades de los trabajadores sociales que prestan apoyo a los nacionales de terceros países.	159 059
N.º 12		Asociación	Medidas de integración para 7 000 beneficiarios de protección internacional, para facilitar su acceso al empleo y a la vivienda.	1 172 907
N.º 13		Organismo público	Cursos de orientación cívica para nacionales de terceros países (<i>contrat d'intégration républicaine</i> —CIR—): enseñanza de los valores e instituciones de la República Francesa, así como información sobre la vida y el acceso al empleo, para unos 100 000 nacionales de terceros países al año.	15 597 140
N.º 14		Ayuntamiento	Creación de un centro de día y un albergue nocturno, y trabajo de proximidad en el barrio para ayudar a los jóvenes migrantes a acceder a los servicios de protección y cuidado de la infancia.	1 837 424
N.º 15		Organismo público	Formación lingüística para nacionales de terceros países (CIR) con el objetivo de alcanzar las competencias lingüísticas del nivel A1 del marco europeo para las lenguas.	3 831 256

	Estado miembro – Comisión Europea	Tipo de beneficiario	Finalidad del proyecto	Pago del FAMI (euros)
N.º 16	Suecia	Autoridad local	Formación de los padres recién llegados por parte de líderes de la misma cultura que hablen la misma lengua.	185 140
N.º 17		Asociación comercial	La herramienta de validación de capacidades del sector se ha traducido a cinco lenguas para facilitar la validación de las capacidades de los nacionales de terceros países y ayudarles a cumplir los requisitos de las distintas funciones profesionales.	652 248
N.º 18		Autoridad local	Cooperación de una junta administrativa con una decena de municipios, asociaciones de la sociedad civil y el servicio de empleo para ayudar a nacionales de terceros países a integrarse en el mercado laboral.	1 041 248
N.º 19		Organismo público	Cuatro organismos públicos desarrollaron una solución digital para simplificar los trámites de los nacionales de terceros países que desean trabajar en Suecia.	2 121 287
N.º 20		Organismo público	El proyecto modernizó los sistemas de solicitud electrónica existentes y desarrolló otros nuevos para permisos de trabajo, visados, casos de reagrupación familiar, estudiantes, menores no acompañados, etc.	5 005 338
TOTAL				34 704 008
Gestión directa				
N.º 21	Comisión Europea	Consortio de siete asociaciones de Francia e Italia	El proyecto tenía por objeto desarrollar el acceso a la protección internacional. Facilitó el intercambio de buenas prácticas y mejoró las capacidades de las organizaciones participantes.	725 302

	Estado miembro – Comisión Europea	Tipo de beneficiario	Finalidad del proyecto	Pago del FAMI (euros)
N.º 22	Comisión Europea	Consortio de diez beneficiarios de Bélgica, Francia, Italia, Portugal, España y Suecia	El consorcio creó una red de regiones de distintos países europeos, desarrolló prácticas para facilitar la transferencia de conocimientos y elaboró un conjunto de indicadores.	1 614 787

Fuente: Datos del proyecto procedentes de las autoridades nacionales y la Comisión Europea.

Abreviaciones

CIR: *Contrat d'intégration républicaine* (contrato francés de integración para migrantes)

ELIPA: *Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants* (encuesta longitudinal sobre la integración de los migrantes recién llegados)

FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración

FSE: Fondo Social Europeo

FSE+: Fondo Social Europeo Plus

MCSE: Marco común de seguimiento y evaluación

MFP: Marco financiero plurianual

Glosario

Asilo: Protección concedida por un Estado a personas de otro país que huyen de la persecución o de un peligro grave.

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Compromiso: Importe asignado en el presupuesto para financiar una partida específica de gasto, como un contrato o un acuerdo de subvención.

Entidad fiscalizadora superior: Organismo nacional independiente encargado de auditar los ingresos y los gastos públicos.

Indicador de realización: Variable mensurable que proporciona información para evaluar los productos o logros de un proyecto.

Indicador de resultados: Variable cuantificable que proporciona información para valorar los efectos inmediatos de proyectos financiados en la población destinataria.

Itinerario de integración: Actuación coordinada en varios ámbitos políticos, adoptada por autoridades locales, regionales y nacionales, y financiada por los Estados miembros y la UE, con el fin de ayudar a los migrantes de países no pertenecientes a la UE superar las barreras sobre el camino a la integración.

Marco común de seguimiento y evaluación Normas y procedimientos para la evaluación del rendimiento del Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Marco de rendimiento: Hitos y metas definidos para un conjunto de indicadores para cada objetivo específico de un programa nacional.

Marco financiero plurianual: Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos políticos) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría.

Protección temporal: Derecho a residir, trabajar y acceder a los servicios básicos en un Estado miembro de la UE, concedido por un período limitado a las personas desplazadas que no pueden regresar a su país de origen no comunitario.

Refugiado: Persona que goza de protección internacional y se ha visto obligada a huir de su país debido a la persecución, la guerra o la violencia.

Reglamento sobre disposiciones comunes Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen ocho fondos de la UE, incluidos los cuatro fondos de la política de cohesión. El Reglamento vigente abarca el período 2021-2027.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-26>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-26>

Equipo auditor:

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión, teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III (Acciones exteriores, seguridad y justicia), presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Viorel Ștefan, Miembro del Tribunal, asistido por Roxana Banica, jefa de Gabinete y Dan-George Danielescu, agregado de Gabinete, Pietro Puricella, gerente principal, Bertrand Tanguy, jefe de tarea, y los auditores Erik Kotlarik, Paolo Rexha y Alexandre Si Serir. Jennifer Schofield, Hakan Hellstrom, Janina Schmidt Maximo y Pablo Lledó Callejón prestaron asistencia lingüística. Dunja Weibel proporcionó apoyo gráfico.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Dan Danielescu



Pietro Puricella



Bertrand Tanguy



Erik Kotlarik



Alexandre Si Serir

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustraciones 1, 4, 8 y 9 – Iconos: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3363-1	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/9147470	QJ-01-24-012-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3364-8	ISSN 1977-5687	doi: 10.2865/7332907	QJ-01-24-012-ES-N

El Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) es una de las vías que tiene la UE para apoyar las medidas de integración de los migrantes. En nuestra auditoría se evaluó si el empleo de las ayudas de la FAMI por parte de la Comisión y los Estados miembros era correcto y eficaz. Llevamos a cabo visitas de auditoría en Alemania, España, Francia y Suecia, y hallamos que la ayuda del FAMI desempeñó un papel importante en la integración de los nacionales de terceros países en la UE, pero su impacto aún no ha podido demostrarse. También constatamos el riesgo de que la complejidad administrativo limite el valor añadido del FAMI. Formulamos cuatro recomendaciones destinadas a mejorar la eficiencia y la eficacia de las acciones futuras en el ámbito de la integración de migrantes.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors