

FRONTERAS INTERIORES EN LA UNIÓN EUROPEA: CUESTIONES JURÍDICAS RELEVANTES EN LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE “LA RAYA” IBÉRICA

AUTORA: Nerea Castaño Gordon

DIRECTOR: Iker Barbero

Facultad de Economía y Empresa

Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)

Doble Grado Administración y Dirección de Empresas y Derecho

2018-2019



RESUMEN

El presente análisis tiene por objeto el estudio de las fronteras interiores de la Unión Europea dentro del espacio sin controles fronterizos que promueve el acervo Schengen, pasando por los mecanismos de cooperación a disposición de los Estados miembros para hacer frente a las supuestas amenazas para el orden público y la seguridad interior, así como por las circunstancias bajo las que se permite reactivar las fronteras internas y las tendencias seguidas en realidad por los Estados miembros a la hora de luchar contra dichas amenazas. Concretamente, este trabajo centrará la atención en un ámbito apenas tratado por ningún autor: el caso de la frontera luso-hispana, deteniéndose en la cooperación entre ambos Estados ibéricos, especialmente en el ámbito policial y el retorno de los inmigrantes en situación irregular y los derechos que se reconocen a estas personas y que en ciertos casos pueden quedar conculcados.

PALABRAS CLAVE

Fronteras interiores, cooperación transfronteriza, controles policiales, crisis migratoria, seguridad interior, derechos fundamentales, frontera luso-hispana, acuerdos de readmisión

ABSTRACT

The aim of the present study is to analyze the internal border of the European Union within the absence of internal border controls that is promoted in the Schengen area, evaluating the cooperation measures available for the member States in order to face the threats to public policy or internal security and the circumstances under which it is allowed to reintroduce internal borders. We will also analyze the actual tendencies followed by member States for fighting those threats. Furthermore, the study will focus on a field scarcely examined by any author: the Spanish-Portuguese border and the cooperation between both Iberian States, specially in police cooperation and the return of irregular immigrants and the rights recognized to these people and that in some cases may be violated.

KEY WORDS

Internal borders, cross-border cooperation, police controls, migratory crisis, internal security, Fundamental Rights, Spanish-Portuguese frontier, readmission agreement

ÍNDICE

ABREVIATURAS	5
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. LAS FRONTERAS INTERIORES EN LA EUROPA SIN FRONTERAS.....	11
1. Libre circulación y ausencia de fronteras internas	11
2. Gestión Integrada de Fronteras Exteriores	12
3. Controles policiales en la jurisprudencia del TJUE.....	15
4. Controles fronterizos internos en el Código de Fronteras Schengen.....	18
4.1. Terrorismo, eventos masivos y controles fronterizos internos	21
4.2. Propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen	22
III. LA ZONA FRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL.....	23
1. Origen y Evolución del espacio fronterizo: de la desconfianza a la cooperación	23
2. Pasos fronterizos de “La Raya” en la actualidad	25
3. Cooperación transfronteriza entre España y Portugal.....	26
4. La cooperación en materia de fronteras internas.....	30
IV. READMISIÓN DE EXTRANJEROS IRREGULARES.....	33
1. Los Acuerdos de Readmisión en la política migratoria de la Unión Europea	34
2. Convenio luso-hispano de readmisión de personas en situación irregular	35
2.1. Readmisiones activas y pasivas.....	36
2.2. El Convenio de Readmisión en relación con la normativa portuguesa y española de extranjería.....	41
2.3. La readmisión sin formalidad alguna y respeto a los derechos de los extranjeros..	43
2.4. Controles policiales al amparo de la Ley de Seguridad Ciudadana: ¿Controles de identidad o controles fronterizos?	45
V. CONCLUSIONES	46
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	48
VII. ÍNDICE DE LEGISLACIÓN.....	50
VIII. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA.....	52

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

FIGURA 1: VALLAS FRONTERIZAS Y CONTROLES INTERNOS EN EUROPA (MARZO 2017).....	7
FIGURA 2: INTENSIDAD MEDIA DIARIA DE VEHÍCULOS LIGEROS EN LOS PRINCIPALES PASOS FRONTERIZOS (2015)	25
TABLA 1: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2004-2018)	37
TABLA 2: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2007-2016)	38
TABLA 3: READMISIONES SOLICITADAS POR ESPAÑA A PORTUGAL	39
TABLA 4: READMISIONES SOLICITADAS POR PORTUGAL A ESPAÑA	39
TABLA 5: READMISIONES PASIVAS (SOLICITADAS POR ESPAÑA Y POR FRANCIA) POR NACIONALIDADES.....	40
TABLA 6: READMISIONES ACTIVAS (SOLICITADAS POR PORTUGAL) POR NACIONALIDADES	41
GRÁFICO 1: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2004-2018).....	37

ABREVIATURAS

AECT: *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial*

Art.: *Artículo*

BPolG: *Gesetz über die Bundespolizei (Ley de policía federal alemana)*

CAAS: *Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen*

CCPA: *Centros de Cooperación Policial y Aduanera*

CE: *Constitución Española*

CFS: *Código de Fronteras Schengen*

CITCO: *Centro de Inteligencia contra Terrorismo y el Crimen Organizado*

EEMM: *Estados Miembros*

EURODAC: *Dactiloscopia Europea*

EUROJUST: *Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea*

EUROPOL: *Oficina Europea de Policía*

EUROSUR: *Sistema europeo de vigilancia de Fronteras*

FEDER: *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*

FRONTEX: *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas*

INTERREG: *Cooperación Territorial Europea*

LOEx: *Ley Orgánica de Extranjería*

OTAN: *Organización del Tratado del Atlántico Norte*

POCTEP: *Programa INTERREG V-A España-Portugal*

Pymes: *Pequeñas y medianas empresas*

SEF: *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*

SES: *Sistema de Entradas y Salidas*

SIENA: *Sistema de Intercambio Seguro de Información*

SIRENE: *Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional*

SIS: *Sistema de Información Schengen*

SIVE: *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior español*

SIVICC: *Sistema Integrado de Vigilancia y Control Costero portugués*

STEDH: *Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

STJUE: *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

STC: *Sentencia del Tribunal Constitucional*

STSJ: *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia*

TC: *Tribunal Constitucional*

TEDH: *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

TFUE: *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*

TJUE: *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

TSJ: *Tribunal Superior de Justicia*

TUE: *Tratado de la Unión Europea*

TUE: *Tratado de la Unión Europea*

UCAT: *Unidad de Coordinación Antiterrorista portuguesa*

UE: *Unión Europea*

UNHCR: *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*

VIS: *Sistema de Información de Visados*

I. INTRODUCCIÓN

La supresión de los controles fronterizos y la libertad de circulación entre los Estados miembros se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea. Se trata de un objetivo que se formalizó en 1985, con la firma del Acuerdo Schengen por parte de Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, así como de su Convenio de aplicación en 1990, pero que no se comenzó a llevar a la práctica hasta 1995, momento en el que siete de los Estados firmantes (entre los que se encontraba España y Portugal desde 1991) eliminaron sus fronteras internas¹. Presente también en el Tratado de Maastrich o Tratado de la Unión Europea (art. 3.2) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Art. 21.1 TFUE), esta piedra angular comunitaria ha sido objeto de gran desarrollo normativo, reconociéndose la libertad de circulación en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 45) e incluso creándose un Código de Fronteras Schengen que regule el cruce de personas por las fronteras (Reglamento 2016/399).

Sin embargo, en los últimos años este objetivo ha quedado desdibujado debido a los grandes retos a los que ha tenido que hacer frente el conjunto de la Unión en materia de seguridad e inmigración, especialmente a raíz de la crisis de refugiados, dando lugar a la proliferación por parte de los Estados miembros de reintroducciones de los controles fronterizos y otras actuaciones que ponen en grave riesgo el espíritu del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En relación con lo anterior, ante la llegada masiva de inmigrantes a las puertas de la Unión Europea, muchos Estados miembros han reaccionado erigiendo verjas no solo en las fronteras con terceros Estados, sino también en las que comparten con otros Estados comunitarios. Más concretamente, se viene dando un efecto dominó en este aspecto, de modo que cuando un Estado miembro erigía barreras en sus fronteras (o reestablecía los controles fronterizos) sus Estados vecinos llevaban a cabo actuaciones similares, lo que ha llevado a que en la actualidad haya más de 1.200 kilómetros de verjas para frenar la inmigración². En el mapa siguiente observamos los controles fronterizos (en naranja) y las verjas (en rojo) construidas hasta marzo de 2017:

¹ Schengen Visa Info; [Acuerdo de Schengen](#)

² BACZYNSKA, G. & S. LEDWIGHT. "How Europe built fences to keep people out", *REUTERS*.2016.

FIGURA 1: VALLAS FRONTERIZAS Y CONTROLES INTERNOS EN EUROPA (MARZO 2017)



Fuente: UNHCR (2017). Border fences and internal border controls in Europe, March 2017.

Hungría fue el primer Estado en responder a la crisis de los refugiados con la construcción de una alambrada en la frontera con Serbia en septiembre de 2015³. Esto hizo que los inmigrantes se desviarán hacia Croacia, por lo que el país húngaro construyó otra verja en la frontera con este Estado aspirante a entrar en el espacio Schengen. En noviembre de 2015 comenzó la construcción de su valla Austria, en la frontera con Eslovenia, a lo que este último país respondió haciendo lo propio en la frontera con Croacia. Desde entonces, otros muchos Estados han continuado con la misma práctica (Macedonia en su frontera con Grecia en marzo de 2016, Bulgaria en su frontera con Turquía y Grecia...).

Esta práctica supone unas profundas implicaciones en los Derechos Humanos, resultando especialmente restrictiva con el derecho de asilo reconocido en el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En relación con ello, también chocaría con el artículo 14 del Reglamento 399/2016, en tanto que este establece la denegación de entrada de

³Aun así, ya existían barreras físicas en las fronteras externas, como el caso de la de Grecia con Turquía (construida en 2012), o las alambradas en España para prevenir la entrada de inmigrantes desde Ceuta y Melilla.

nacionales de terceros países que no cumplan las condiciones de entrada, sin que ello sea obstáculo “*para la aplicación de las disposiciones especiales relativas al derecho de asilo y a la protección internacional.*” Además, se han constatado episodios de violencia por parte de los guardias apostados en las zonas valladas: es el caso de Hungría, acusado por sus brutales cargas policiales y por limitar el derecho de asilo hasta el punto de poner en entredicho su aplicación, de Bulgaria, país en el que han sido denunciadas con mucha frecuencia devoluciones sin el debido proceso, uso excesivo de la fuerza, malos tratos y robos por parte de los policías en la frontera⁴, e incluso de España, pues las prácticas en la frontera de Ceuta y Melilla han sido objeto de controversia en diversas ocasiones, en especial por sus “devoluciones en caliente”, legales al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (disposición final primera), que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha catalogado como contrarias al Convenio Europeo de Derechos Humanos en tanto que vulneran la prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas de extranjeros (Artículo 4 del Protocolo 4), y que también irían en contra del derecho de asilo reconocido en el mencionado artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵.

Por último, es de remarcar que aunque la Unión ha declarado no financiar directamente la construcción de muros y alambradas, lo cierto es que los fondos comunitarios están siendo utilizados para militarizar las zonas fronterizas y dotar a esas barreras físicas de aparatos y sistemas de vigilancia como cámaras y radares (por ejemplo, entre 2007 y 2010, se utilizaron fondos europeos para la construcción de 545 sistemas de vigilancia en los 8.279 kilómetros que abarcan las fronteras externas de la UE, así como para la adquisición de 22.347 aparatos de vigilancia)⁶.

Así las cosas, comenzaremos analizando la situación de manera global, mencionando algunas de las iniciativas que se han llevado a cabo para tratar de hacer frente a las amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros tanto a nivel de cooperación entre Estados como de manera unilateral. Entre ellas, nos detendremos especialmente en la reintroducción de los controles fronterizos, permitida por el derecho europeo solo de manera excepcional y temporal, pero que los Estados miembros utilizan con cada vez mayor frecuencia, hasta el punto de llegar a plantearse la necesidad de modificar las previsiones de las normas comunitarias sobre la materia.

Posteriormente, pasaremos a centrarnos en el caso concreto de la frontera entre España y Portugal, en la que describiremos brevemente la línea fronteriza conocida como “La Raya” Ibérica y abordaremos los mecanismos de cooperación transfronteriza existentes entre ambos países y las reactivaciones fronterizas que han llevado a cabo, destacando el ámbito de la cooperación policial y aduanera, debido a la creación en el seno de la misma de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera en la línea fronteriza o sus inmediaciones.

Continuando con las relaciones entre España y Portugal, examinaremos el Convenio de Readmisión firmado entre ambos Estados en 1993. Tras una breve mención a los Acuerdos de

⁴AMNISTÍA INTERNACIONAL. “La situación de los Derechos Humanos en el mundo”. Informe 2017/2018. Pp. 125 y 233-234.

⁵STEDH, *N.D y N.T contra España*, de 3 de octubre de 2017

⁶TRANSNATIONAL INSTITUTE. “Market Forces. The development of the EU security-industrial complex.”2017. Pág. 7

Readmisión en el conjunto de Europa, pasaremos a las readmisiones de extranjeros en situación irregular llevadas a cabo en virtud del Convenio de Readmisión luso-hispano, aportando la evolución de las cifras de los extranjeros devueltos tanto de España a Portugal como de Portugal a España. Por último, veremos la injerencia que supone la figura de la Readmisión en algunos derechos fundamentales de los extranjeros, en especial el derecho a la tutela judicial efectiva y la asistencia jurídica.

Como ya se ha dicho, la Unión Europea ha venido impulsando la eliminación de sus fronteras internas desde sus orígenes, algo que se ha trasladado a la sociedad creando la percepción de que no hay fronteras en la Unión. No obstante, lo cierto es que en los últimos años la tendencia en Europa ha derivado hacia un mayor control fronterizo, lo cual los Estados justifican basándose en amenazas continuas a su orden público y seguridad interior, acentuadas especialmente con la llegada de cientos de miles de inmigrantes debido a la crisis de refugiados que alcanzó sus niveles más altos en 2015. Ante esta situación, una vez analizada la situación a nivel global en el ámbito de la Unión Europea, en el presente trabajo procedo a abordar el caso concreto de la frontera entre España y Portugal, siendo mi hipótesis de partida que si bien no existe una frontera física entre ambos Estados, es posible que aun existan mecanismos y dispositivos jurídicos que dotan a ese espacio de caracteres propios de una frontera en vigor.

Para ello, la metodología que he empleado ha consistido en un estudio de la normativa europea sobre ausencia de fronteras internas y libertad de circulación, así como de los instrumentos comunitarios de los que disponen los Estados miembros para proteger su orden público y seguridad interior. A nivel nacional, he llevado a cabo un análisis de la normativa española y lusa de extranjería y de las iniciativas de cooperación existentes entre ambos Estados (en especial en materia policial y aduanera y de readmisión de extranjeros en situación irregular). También he realizado un análisis jurisprudencial de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de tribunales de España en relación con las materias antes mencionadas, así como un análisis cuantitativo y cualitativo de datos estadísticos: aparte de los datos obtenidos de los informes del Observatorio Transfronterizo España-Portugal y del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras portugués (SEF), hicimos una solicitud al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado en la que se pedía saber cuántas personas han sido readmitidas en virtud del Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Granada el 15 de febrero de 1993 (por años, readmisiones activas y pasivas, nacionalidades y puestos fronterizos). Dicha solicitud fue estimada, de modo que también he procedido a analizar los datos facilitados por el Ministerio del Interior y a compararlos con las cifras otorgadas en los informes del SEF.

De este modo hemos podido confirmar que la libertad de circulación característica de la Unión Europea está quedando cada vez más desdibujada en beneficio de la seguridad y el mantenimiento del orden público, hasta el punto de llegar a plantearnos si en verdad sigue existiendo una “Europa sin fronteras” o si por el contrario es únicamente un remanente en el imaginario de la sociedad.

En el caso de la frontera entre España y Portugal, a pesar de que las cifras nos muestran una afluencia importante de vehículos, no ocurre lo mismo con los datos de las readmisiones declaradas entre ambos estados, que resultan muy modestas y prácticamente residuales. Ello podría ser indicativo de que las autoridades lusas y españolas están realizando devoluciones no

declaradas de inmigrantes irregulares al margen del Acuerdo de Readmisión firmado entre ambos Estados, Acuerdo que además puede resultar controvertido en relación con el respeto a ciertos Derechos Fundamentales de los que gozarían los extranjeros expulsados, como el derecho de asilo o la tutela judicial efectiva.

II. LAS FRONTERAS INTERIORES EN LA EUROPA SIN FRONTERAS

Conviene comenzar con un análisis del conjunto de las fronteras interiores de la Unión, para poder ver la evolución que ha ido sufriendo la situación en los diferentes Estados miembros, en especial a raíz de la crisis de refugiados. De este modo, a lo largo de este apartado abordamos la ausencia de fronteras en el Derecho comunitario en el marco de la libertad de circulación, así como las iniciativas y medidas que han adoptados los Estados y la UE para hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad interior (tanto de manera unilateral como mediante la cooperación). Como veremos, entre ellas se encuentra, como último recurso, el restablecimiento temporal de los controles fronterizos, así como la polémica decisión (ya mencionada) de algunos Estados de erigir verjas y vallas en sus fronteras con terceros Estados e incluso con Estados miembros.

1. Libre circulación y ausencia de fronteras internas

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la eliminación de los controles en las fronteras interiores es uno de los proyectos más emblemáticos que muestran la voluntad integradora de la Unión Europea. Comenzó a gestarse en 1985, con la firma del Acuerdo Schengen por parte de algunos Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, cuyo objetivo era la eliminación de sus fronteras internas para lograr la libertad de movimiento entre sus territorios. Sin embargo, el Acuerdo no se implementó hasta su entrada en vigor en 1995, quedando en evidencia en los años anteriores las reticencias por parte de los Estados de ceder sus competencias en materia de control fronterizo, tal y como demuestra la aprobación del Acta Única en 1986, que dejaba fuera de las competencias comunitarias y dentro del ámbito intergubernamental el control de fronteras⁷.

Este deseo de acabar con las fronteras entre Estados miembros queda plasmado en diversos instrumentos comunitarios, comenzando por los Tratados Constitutivos de la Unión. Más concretamente el artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) garantiza que la Unión *“ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención*

⁷ OLESTI RAYO, A. O.; “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”. Revista d'estudis autonòmics i federals, n° 15,2016, pp. 44-84.

y *lucha contra la delincuencia*”, idea que queda remarcada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en sus artículos 67.2 y 77 recoge el compromiso de la Unión de desarrollar una política que garantice la ausencia de controles a las personas que deseen cruzar las fronteras interiores, sea cual sea su nacionalidad⁸.

También es importante en este ámbito el Código de Fronteras Schengen (CFS)⁹, que vuelve a incidir en que las fronteras interiores comunitarias podrán cruzarse sin que se realicen controles fronterizos (Arts. 1 y 22). No obstante, existían discrepancias al respecto entre los Estados: es el caso de Francia y Gran Bretaña, que, entre otros, se posicionaban firmemente en contra de esa “comunitarización” del control de fronteras¹⁰. Para hacer frente a ese conjunto de sensibilidades discrepantes, el CFS establece que en ciertas circunstancias excepcionales los EEMM podrán reestablecer temporalmente los controles en sus fronteras internas, controles que analizamos en profundidad en siguientes apartados.

2. Gestión Integrada de Fronteras Exteriores

Ante esta eliminación de las fronteras interiores, se han adoptado una serie de medidas que permitan luchar contra la inmigración irregular y la criminalidad transfronteriza. Más concretamente, con el objetivo de lograr una cooperación en las fronteras externas entre los EEMM, desde la UE se ha impulsado la Gestión Integrada de Fronteras Exteriores (art. 77.1.c TFUE). Para ello, la Unión ha desarrollado normativa común en el ámbito de los controles en las fronteras externas (CFS, Título II) y se han establecido sistemas supranacionales de vigilancia (por ejemplo EUROSUR) o sistemas de intercambio de información (Sistema de Información Schengen, Eurodac...) con los que se impulsa no solo la cooperación entre las autoridades de los EEMM y de terceros Estados, sino también con agencias de la Unión (Frontex, Europol...)¹¹. A continuación, vamos a presentar algunos de esos instrumentos que forman parte de la Gestión Integrada de Fronteras Exteriores.

Comenzando por el Sistema de Información Schengen (SIS), se trata de un sistema informático operativo desde 1995¹² y que se encuentra en su segunda generación desde 2013. Otorga “*la infraestructura de gestión de la información necesaria para contribuir al control de las fronteras y a las correspondientes labores de seguridad en el marco de la cooperación policial y judicial*”¹³, y permite a los Estados introducir los datos de personas buscadas o desaparecidas, bienes robados o prohibidos o prohibiciones de entrada para que queden a disposición de las autoridades competentes del resto de Estados. En caso de necesitar más información sobre las

⁸ Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados Miembros en el mantenimiento del orden público y la seguridad interior (Art. 72 TFUE), cuestión que abordaremos más adelante.

⁹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras.

¹⁰ AMANTE, M.F., “Performing Borders: Exceptions, Security and Symbolism in Portuguese Borders Control”. *Journal of Borderlands Studies*. 2017.

¹¹ CARRERA, S., STEFAN, M., CHUN LUK, N. & VOSYLIUTE, L., “The future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016.” European Parliament, Civil liberties, Justice and Home Affairs. 2018.

¹² COMISIÓN EUROPEA. “Comunicado de prensa- El Sistema de Información de Schengen (SIS II) empieza a funcionar”. Bruselas, 9 de abril de 2013.

¹³ BUX, U. “La gestión de las fronteras exteriores”. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. 2018

descripciones incluidas en el SIS los agentes deben acudir a la red de oficinas de Solicitud de Información Complementaria a la Entrada Nacional (SIRENE) presente en sus respectivos Estados Miembros¹⁴. Cabe destacar que, entre las mejoras más significativas incluidas en este sistema de segunda generación, están la posibilidad de introducir datos biométricos tales como huellas dactilares, enlazar diferentes tipos de datos (por ejemplo, descripciones de personas y de vehículos), o incluir entre los datos de las personas buscadas una copia de la orden de detención¹⁵.

Otro sistema de las tecnologías de la información implementado en el seno de la Gestión Integrada de Fronteras Exteriores es el Sistema de Información de Visados (VIS), por el que los Estados miembros pueden compartir los datos relativos a los visados, permitiendo a la Guardia Europea de Fronteras y Costas verificar que la persona frente a la que están es el verdadero titular del visado (utilizando los datos biométricos) e identificar a las personas que no poseen documento o portan un visado falso¹⁶. Dicha Guardia de Fronteras (también conocida como Frontex) queda regulada por el Reglamento (UE) 1624/2016¹⁷, que deroga la anterior normativa sobre la agencia y le atribuye nuevas funciones en el ámbito del control de fronteras (por ejemplo, realizar evaluaciones de vulnerabilidad y de preparación de los Estados frente a las amenazas y retos de las fronteras exteriores-art. 8- o diseñar una estrategia para la gestión integrada de fronteras-art. 3.2-). Además, la agencia participa en los mecanismos de solidaridad (por ejemplo, el Fondo Fiduciario para África) y coopera con otras agencias europeas (Europol, Eurojust...) y con las autoridades de Estados miembros y terceros Estados.

El objetivo de incluir a Frontex en la Gestión Integrada de Fronteras es lograr sobrepasar las discrepancias que pueden existir entre los Estados miembros, quienes aún siguen siendo responsables de la gestión de las fronteras externas. A pesar de todo, resulta problemático tratar de integrar las estructuras fronterizas tan dispares que se presentan en los diferentes ámbitos regionales, nacionales y supranacionales, y lo cierto es que el Sistema de Gestión Integrada de Fronteras aún no ha sustituido el antiguo modelo intergubernamental de vigilancia y control de fronteras¹⁸.

También es de destacar el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras o Eurosur. Creado en 2013 por el Reglamento (UE) 1052/2013¹⁹, pretende establecer un marco común para el intercambio de información entre los Estados miembros y Frontex dirigido a mejorar el conocimiento de la situación y la capacidad de reacción en las fronteras exteriores, permitiendo así combatir de un modo más eficaz la inmigración irregular y la delincuencia transfronteriza y garantizar la protección de los inmigrantes (así se expresa en el artículo primero del citado Reglamento). Se centra especialmente en la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas y terrestres, debido a la complejidad que estas presentan, pero es posible que también se extienda a las fronteras aéreas si los Estados miembros facilitan a Eurosur la información necesaria (art. 2

¹⁴*Ibid.*

¹⁵COMISIÓN EUROPEA, “Comunicado de prensa”, *Op. Cit.*

¹⁶European Commission, Migration and Home Affairs. [Visa Information System \(VIS\)](#). 2018

¹⁷Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

¹⁸CARRERA, S., STEFAN, M., CHUN LUK, N. & VOSYLIUTE, L., “The future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016.” *Op. Cit.*

¹⁹Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).

Reglamento 1052/2013). En resumen, mediante este sistema comunitario se persigue mejorar la capacidad de analizar la situación y reaccionar ante los retos que plantea la gestión de las fronteras externas, desarrollando la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros (e incluso con terceros Estados vecinos)²⁰.

Con el objetivo de completar los vacíos de datos que dejan los mencionados sistemas de información en el ámbito de gestión de fronteras, inmigración irregular y lucha contra el crimen transfronterizo y el terrorismo, se ha desarrollado la iniciativa “Fronteras Inteligentes”. Actualizada en 2016 para lograr una mayor modernización y automatización de los controles fronterizos, no se limita únicamente a objetivos de gestión fronteriza tales como reducir los tiempos de espera en los controles o la lucha contra el terrorismo, sino que también implica el uso y evaluación de los datos (personales y biométricos) recogidos durante los controles (Carrera, 2018). Para ello, se acordó en 2017 la creación del denominado Sistema de Entradas y Salidas (SES)²¹, que pretende calcular la duración de las estancias de los nacionales de terceros Estados registrando la fecha de entrada y de salida, enviando un aviso en caso de que se sobrepase el periodo de estancia máxima autorizado, y cuya plena operatividad se prevé alcanzar en 2020²².

No obstante, el Sistema plantea serias dudas acerca de la incidencia que tiene en los Derechos Fundamentales de la privacidad y protección de datos personales (todo ello además teniendo en cuenta que estará interconectado con otras bases de datos europeas y que a sus datos podrán acceder también terceros Estados y organizaciones internacionales)²³. También se ha criticado su necesidad y capacidad de alcanzar las metas ya mencionadas, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema únicamente detectará a los inmigrantes irregulares una vez hayan abandonado el Espacio Schengen y que al estar automatizado no tendrá en cuenta que los inmigrantes regularicen su situación amparados por las normas de asilo y de inmigración, corriendo el riesgo de ser ilegalmente detenidas²⁴.

²⁰ SANTOS VARA, J. “Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) [DOUE L 295, 6-XI-2013] Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).” *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 2, n.º 1, 2014, pp. 289-290

²¹ REGLAMENTO (UE) 2017/2226 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de noviembre de 2017 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 767/2008 y (UE) n.º 1077/2011

²² BUX, U., “La gestión de las fronteras exteriores”; op. cit

²³ BIGO, D., BROUWER, E., CARRERA, S., GUILD, E., GUITTET, E. P., JEANDESBOZ, J. y SCHERRER, A.; The EU counter - terrorism policy responses to the attacks in Paris: Towards an EU security and liberty agenda. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, n.º 81, 2015.

²⁴ Dictamen del Comité de las Regiones — Paquete «Fronteras inteligentes» (2014/C 114/15)

3. Controles policiales en la jurisprudencia del TJUE

A pesar de la ya mencionada ausencia de controles en las fronteras internas de la UE, se reconoce a los Estados miembros la potestad de ejercer sus competencias de policía para mantener el orden público y la seguridad interior (incluso en las zonas fronterizas), siempre que tales competencias no tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas (arts. 23 apartado a CFS Y 72 TFUE). El propio artículo 23.a del Reglamento 2016/399 especifica ciertos casos en los que se entiende que no se da esa equivalencia: cuando no persiguen el control de fronteras, si se basan en la información o experiencia policial sobre posibles amenazas a la seguridad pública y se dirigen a combatir la delincuencia transfronteriza, o si se ejecutan de manera aleatoria y de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores. Sin embargo, los Estados Miembros están implementando controles policiales de un modo controvertido, poniendo en duda la legalidad de dichas actuaciones²⁵. Sobre ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en diversas ocasiones, por lo que a continuación procedemos a abordar tres relevantes sentencias adoptadas por el Tribunal de Luxemburgo.

El primer caso es el de los asuntos acumulados Melki y Abdeli (o C-188/10 y C-189-10 respectivamente), sobre el que el TJUE emitió sentencia el 22 de junio de 2010. En este, los señores Melki y Abdeli, de nacionalidad argelina y en situación irregular en Francia, fueron sometidos a un control por la policía francesa, a 20 kilómetros de la frontera con Bélgica. En dicho control se verificó su situación irregular, por lo que se procedió a dictar una decisión de internamiento y una orden de expulsión contra ellos. Ante esta situación, Melki y Abdeli impugnaron el control policial, por considerarlo contrario a la libre circulación recogida en el artículo 67.2 TFUE, asunto que la Cour de Cassation francesa elevó al TJUE.

La cuestión prejudicial de la Corte de Casación plantea si el artículo 67 TFUE se opone a que una legislación nacional permita la realización de controles policiales en una zona de 20 kilómetros de la frontera entre dos EEMM para verificar que se cumplen las obligaciones de tenencia de los documentos y títulos previstos en la ley (tal y como permite el artículo 78-2, párrafo cuarto del Código de Procedimiento Penal francés). Sobre ello, el TJUE comienza expresando que los controles previstos en la norma francesa no se realizan “en las fronteras” ni en el momento de cruce, sino en el territorio nacional y siendo independientes del cruce de la persona objeto del control²⁶. Por ello, el Tribunal entiende que los controles no constituyen inspecciones fronterizas, sino inspecciones policiales permitidas (incluso en las zonas fronterizas) al amparo de los artículos 20 y 21 del Reglamento 562/2006²⁷, siempre que no tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas²⁸.

²⁵CARRERA, S., STEFAN, M., CHUN LUK, N. & VOSYLIUTE, L., “The future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016.” Op. Cit.

²⁶ OLESTI RAYO, A. O.; “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, Op. Cit.

²⁷ REGLAMENTO (CE) No 562/2006 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), y que fue Derogado por el actual Reglamento 2016/399. Sus artículos 20 y 21 se corresponden a los actuales artículos 22 y 23 del Reglamento de 2016, que

En relación con lo anterior, es de destacar la Opinión del Abogado General de la UE al respecto del listado de circunstancias bajo las que no se da la mencionada equivalencia del artículo 21.a del Reglamento 562/2006 (artículo 23.a del actual Reglamento 399/2016): entiende que no constituyen un listado exhaustivo ni excluyente, sino que sirven únicamente de ejemplos de meros indicios que pueden indicar la existencia de un efecto equivalente, pero que en ningún caso resultan decisivos, por lo que es necesario analizar los controles policiales caso por caso²⁹.

Así lo hace el TJUE, que analiza el fin perseguido por los controles de la normativa controvertida (a saber, la verificación del cumplimiento de las obligaciones de posesión, tenencia y presentación de documentos y títulos previstos en las leyes), objetivo que se diferencia de aquel que persiguen los controles fronterizos: autorizar la entrada o abandono del territorio de los Estados miembros e impedir que las personas se sustraigan de las inspecciones fronterizas (arts. 2.9 y 2.11 Reglamento 562/2006). En lo que respecta al ámbito territorial, recuerda que el hecho de que los controles policiales se realicen en las zonas fronterizas no implica un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas³⁰.

Finalmente, el TJUE entiende que la normativa francesa es contraria al artículo 67.2 TFUE y los artículos 20 y 21 del Reglamento 562/2006, en tanto que permite a las autoridades policiales controlar la identidad de cualquier persona en la zona fronteriza independientemente de su comportamiento y de la existencia de circunstancias que muestren indicios de un posible riesgo para el orden público. Todo ello sin que se recoja normativamente ninguna precisión o limitación en cuanto a la intensidad y alcance que garantice que los controles policiales no tienen un efecto equivalente a inspecciones fronterizas³¹.

Similar al anterior, es de mencionar el asunto Adil o C-278/12, tratado por el Tribunal de Luxemburgo en su sentencia de 19 de julio de 2012. En este, Adil, nacional afgano, fue detenido (y privado de su libertad) cuando viajaba en autobús desde Alemania a Holanda, debido a los controles que la policía holandesa se encontraba realizando en una zona dentro de los 20 kilómetros de la frontera con Alemania (tal y como permite el art. 4.17a del Real Decreto 2000 holandés). Ante esta situación, Adil interpuso recurso ante el Rechtbank 's-Gravenhage (la corte de la Haya), el cual fue desestimado, por lo que interpuso recurso de apelación ante el Raad van State (Consejo de Estado), órgano que decidió suspender el procedimiento y elevar al TJUE varias cuestiones prejudiciales, a las que el tribunal respondió de manera conjunta y que se pueden resumir de la manera siguiente: ¿impiden los artículos 20 y 21 del Reglamento nº 562/2006 que una norma interna establezca controles en una zona de 20 km desde la frontera

establecen la ausencia de controles fronterizos internos sin perjuicio de las competencias policiales de los Estados miembros, siempre que no tengan un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.

²⁸ STJUE de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10 (apartados 68 Y 69).

²⁹ ILLAMOLA DAUSÁ, M., “TJUE-Sentencia de 22.06.2010 (Gran Sala), Aziz Melki y Selim Abdeli, C-188/10 y C-189/10 – Controles fronterizos y controles de identidad dentro del espacio Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 41, 2012, pp. 205-220.

³⁰ *Ibid.*

³¹ MANGAS MARTÍN, A., “Algunos desarrollos jurisprudenciales sobre asilo e inmigración irregular en la Unión Europea”, en AZNAR GÓMEZ, MJ. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Prof. Manuel Pérez González*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1629-1644.

con otro Estado miembro para comprobar que las personas cumplen con los requisitos de estancia legal en base a la información y experiencia en materia de estancia irregular?

De nuevo, los controles se realizaron en el interior del territorio holandés, y no en las fronteras ni el momento del cruce, por lo que no se trata de controles fronterizos³², sino de inspecciones en el interior del territorio de un Estado, de modo que hay que analizar si se da la mencionada equivalencia con las inspecciones fronterizas³³. Igualmente, como ocurría en el asunto anterior, el Tribunal reconoce que los Estados miembros pueden establecer normas por las que se obligue a portar documentos y pueden realizar controles de identidad para garantizar el cumplimiento de dicha obligación sin que ello se vea afectado por la supresión de las fronteras internas (apartado 63).

Al respecto de que los controles holandeses persigan combatir la inmigración irregular, el TJUE aclara que el hecho de que el Reglamento 562/2006 no prevea ese concreto objetivo no implica per se que exista un objetivo de control de fronteras, pues como ya se aclarado en los asuntos Melki y Abdeli, el contenido del artículo 21 apartado a no es un listado exhaustivo. No obstante, el Tribunal vuelve a recordar que el respeto al Derecho de la Unión (en especial la prohibición de los efectos equivalentes a los de los controles fronterizos) debe quedar garantizado mediante previsiones normativas que delimiten el ejercicio de los controles policiales (apartados 66 y 67). En este caso, el TJUE entiende que las precisiones y limitaciones contenidas en la normativa holandesa al respecto de la intensidad, frecuencia y selectividad de los controles hacen que estos no tengan un efecto equivalente a los controles fronterizos (apartado 82), por lo que concluye que esta no es contraria al CFS.

Por último, el asunto C-9/16³⁴, en el que una persona (denominada en la sentencia “A”) cruzó a pie desde Estrasburgo hasta Kehl (Alemania) y luego se dirigió a la estación de ferrocarril, donde dos agentes le pidieron que se identificara, con arreglo al artículo 23.1.3 de la Ley de policía federal alemana (BPolG), pero el sujeto se opuso violentamente, por lo que fue acusado de resistencia a la autoridad en virtud del artículo 113.1 del Código Penal alemán. Ante esta situación, el tribunal alemán se plantea la compatibilidad de los controles policiales previstos en su derecho interno con el Derecho de la Unión (más concretamente, con la ausencia de controles en las fronteras interiores, arts. 67.2 TFUE y 20 y 21 del Reglamento 562/2006), por lo que eleva el asunto al Tribunal de Luxemburgo.

Dada la enorme similitud con los asuntos anteriores, el TJUE remite en diversas ocasiones a las sentencias de los asuntos C-188/10, C-189/10 y C-278/12, por lo que únicamente vamos a comentar las cuestiones más significativas del pronunciamiento que actualmente nos ocupa. En este caso tampoco estamos ante inspecciones fronterizas, pues el control se realiza en la estación de ferrocarril de Kehl, a 500 metros de la frontera entre Alemania y Francia, por lo que es preciso comprobar que dichos controles persiguen objetivos diferentes a los de las inspecciones fronterizas. Así pues, como el BPolG no prevé ningún tipo de limitación a los controles en él recogidos, no se puede concluir que estos controles policiales no sean equivalentes a controles

³² Recordemos que el artículo 2.10 CFS define las inspecciones fronterizas como inspecciones realizadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio de los EEMM o su abandono.

³³ STJUE de 19 de julio de 2012, *Adil*, asunto C-278/12 (Apartados 54-57)

³⁴ STJUE de 21 de junio de 2017, *A*, asunto C-9/16

fronterizos en los términos planteados en el artículo 2.10 CFS, resultando por ello contrarios al Derecho comunitario invocado (apartado 63).

A pesar de los casos controvertidos, lo cierto es que desde la Unión se reconoce que ante la situación actual de amenaza para el orden público y la seguridad interior originadas por el terrorismo y otras formas de delincuencia transfronteriza, y teniendo en cuenta el riesgo de movimientos secundarios de inmigrantes que hayan cruzado irregularmente las fronteras exteriores, puede considerarse necesaria y justificada la intensificación de los controles policiales en los Estados miembros, en especial en las zonas fronterizas y las principales rutas de transporte tales como autopistas y ferrocarriles, siempre que se hagan de manera proporcionada y respetuosa con los Derechos Fundamentales (en especial el de no discriminación) y no tengan un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas³⁵.

Más aún, la Comisión entiende que estos controles policiales pueden resultar más eficaces que los controles en las fronteras, en la medida en que son más flexibles y permiten adaptarse mejor a los cambios en la situación, recordando que la reintroducción de controles en las fronteras internas debe usarse solo como último recurso y que en muchos casos mediante los controles policiales se pueden lograr los mismos objetivos. De este modo, anima a los Estados miembros a evaluar si la situación de amenaza puede abordarse eficazmente intensificando los controles policiales, subrayando también la importancia de las patrullas policiales conjuntas y otros instrumentos de cooperación policial transfronteriza tales como los mecanismos de intercambio de información o los Centros de Cooperación Policial y Aduanera, a los que nos referiremos más adelante para el caso concreto de la frontera hispano-lusa.

Resumiendo, se permite el ejercicio de competencias de policía a los Estados miembros (incluso en zonas fronterizas) para mantener el orden público y la seguridad interior, y se prefiere una intensificación de los controles policiales a la reactivación de los controles fronterizos (que deben quedar como último recurso), garantizando siempre su no equivalencia a las inspecciones fronterizas mediante límites recogidos en las normas nacionales. No obstante, en caso de establecer controles sistemáticos e intensivos en una zona fronteriza específica, aunque no se reestablezcan formalmente las fronteras interiores, cabe preguntarse si no estamos en verdad ante un restablecimiento de las fronteras interiores encubierto, sin seguir el procedimiento establecido (Barbero 2017).

4. Controles fronterizos internos en el Código de Fronteras Schengen

A pesar de la ausencia de fronteras que propugna, el Reglamento 399/2016 prevé en el Capítulo II de su Título III el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores. Comienza diciendo el artículo 25 que en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá, de manera excepcional y como último recurso, restablecer los controles fronterizos en todas o parte de sus fronteras interiores durante un máximo de 30 días o durante más tiempo si se entiende que va a persistir la amenaza durante

³⁵ Así lo expresa la Comisión europea en su Recomendación (UE) 2017/829 de 12 de mayo de 2017 sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen (considerandos 6, 7 y 14).

un periodo más largo, pero sin exceder nunca el tiempo que sea estrictamente necesario. En caso de que la amenaza se prolongue más allá del plazo mencionado, el artículo otorga en su apartado 3 la posibilidad de prorrogar los controles fronterizos por periodos renovables que no sobrepasen los 30 días, sin que la duración total pueda superar los seis meses (art. 25.4). Todo ello teniendo en cuenta que, si el Estado reestablece las fronteras interiores, deberá evaluar la capacidad de dicha medida para responder correctamente a la amenaza para el orden público y la seguridad interior, así como su proporcionalidad y repercusiones en la libre circulación dentro del espacio sin controles (art. 26 CFS). En el artículo 27 se precisa el procedimiento para reestablecer los controles en virtud del artículo 25: información que debe notificar el Estado sobre los controles, consultas y Dictámenes a realizar por el resto de Estados miembros y la Comisión...

El recogido en el artículo anterior es el procedimiento general para reactivar las fronteras internas, pero el Reglamento 399/2016 prevé otras dos circunstancias en las que permite la adopción de esta medida: el primer caso es el recogido en el artículo 28, que cuando se requiera una actuación inmediata habilita a un Estado miembro a reintroducir los controles durante un periodo no superior a diez días (y en caso de que la amenaza grave persista durante un tiempo mayor, el Estado podrá prorrogar los controles por periodos renovables que no sobrepasen los 20 días, hasta un máximo de 2 meses). El aspecto controvertido y duramente criticado en este caso está en que los Estados acostumbran a utilizar esta vía sin notificar a la Comisión que han reintroducido los controles fronterizos o sin justificar suficientemente la adopción de esta política que socava los Derechos Fundamentales y las libertades garantizadas por la Unión de un modo tan evidente (Amante, 2018).

Sin embargo, resulta más interesante el procedimiento del artículo 29, para el caso de que se den circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores a consecuencia de deficiencias graves persistentes en los controles de las fronteras exteriores. Este artículo se activó por primera vez con motivo de la llegada masiva de migrantes que la Unión Europea viene soportando desde 2015, que a su vez desencadenó movimientos secundarios de inmigrantes irregulares no registrados al traspasar las fronteras exteriores en Grecia³⁶. Ello conllevó la activación de los controles en las fronteras interiores de multitud de Estados (y en muchos casos las subsiguientes prórrogas), basándose en la amenaza para su seguridad interior y orden público que suponen los mencionados flujos irregulares (esto es, al amparo de los artículos 23 y 25 del entonces vigente Reglamento 562/2006, que serían los artículos 25 y 28 del actual Reglamento 399/2016)³⁷.

La Comisión ya planteaba en 2016 en su Hoja de Ruta “Reestablecer Schengen” la posibilidad de que, en caso de que *“las presiones migratorias y las deficiencias graves en el control de las fronteras exteriores persistieran más allá del 12 de mayo, la Comisión tendría que presentar al Consejo una propuesta en virtud del artículo 26, apartado 2, del Código de fronteras de Schengen”*³⁸ en la que se recomendase la adopción de un enfoque coherente de la Unión en relación con los controles en las fronteras interiores hasta que se atenúen o subsanen las

³⁶Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la protección y el refuerzo de Schengen, de 29 de septiembre de 2017 [COM(2017) 570 final]

³⁷Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reestablecer Schengen-Hoja de ruta, del 4 de marzo de 2016 [COM(2016) 120 final].

³⁸Artículo 29 del actual Reglamento 399/2016.

*deficiencias estructurales en el control de las fronteras exteriores*³⁹. ”A la llegada de la fecha señalada, a pesar de que el país helénico había realizado importantes progresos en la corrección de las graves deficiencias detectadas en la gestión de las fronteras externas⁴⁰ y se había reducido el flujo de inmigrantes que cruzaban desde Turquía a Grecia (permitiendo así un mejor registro de los inmigrantes irregulares y los solicitantes de asilo recién llegados), aún quedaban deficiencias importantes sin resolver que ponían en riesgo el funcionamiento global del espacio sin controles en las fronteras interiores, por lo que la Comisión, a la vista de que el resto de medidas adoptadas habían resultado ineficaces, consideró que concurrían las circunstancias de aplicación del artículo 29 CFS. Así las cosas, recomendó a los Estados miembros que por aquel entonces estaban realizando controles en las fronteras interiores (a saber, Alemania, Dinamarca, Austria y Suecia, y Noruega como país asociado) que los prorrogaran al amparo de dicho precepto, pero limitando su frecuencia, localización y duración a lo estrictamente necesario para contrarrestar la amenaza grave al orden público y la seguridad interior. También estableció la obligación de dichos Estados miembros de revisar con regularidad la necesidad, frecuencia, localización y duración de los controles, informando a la Comisión bimensualmente y ajustando los controles según el nivel de amenaza correspondiente, suprimiéndolos progresivamente⁴¹.

Aclarado el contexto en el que fue aplicado, pasamos a abordar el contenido del artículo 29. En caso de que se den las mencionadas deficiencias graves en la gestión de las fronteras exteriores, el precepto permite restablecer los controles fronterizos por un período no superior a los seis meses, el cual podrá prolongarse en tres ocasiones como máximo por nuevos periodos de otros seis meses si persisten las circunstancias que los motivaron. Tal y como le permite el artículo 29.9 del Reglamento 399/2016, y a la vista de que las circunstancias excepcionales en las fronteras exteriores siguen suponiendo una grave amenaza que pone en peligro el funcionamiento global del Espacio Schengen (a pesar de que la situación ha mejorado sustancialmente), el Consejo ha ido recomendado a los seis Estados mencionados la prórroga de los controles fronterizos en las fechas siguientes: 11 de noviembre de 2016 (para un periodo máximo de tres meses), 7 de febrero de 2017 (de nuevo otros 3 meses), 11 de mayo de 2017 (por un periodo máximo de 6 meses, hasta noviembre de 2017)⁴².

De este modo, se había llegado al máximo de prórrogas permitidas por el Código de Fronteras Schengen, por lo que los Estados no podían seguir justificando la reactivación de sus fronteras internas en las deficiencias de gestión de las fronteras externas por parte de las autoridades griegas y los flujos secundarios de inmigrantes derivadas de ellas⁴³. Así las cosas, los Estados

³⁹Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reestablecer Schengen-Hoja de ruta, del 4 de marzo de 2016 [COM(2016) 120 final].

⁴⁰Dichas deficiencias se recogieron en la Decisión de Ejecución adoptada por la Comisión el 2 de febrero de 2016, la cual tenía en cuenta la evaluación realizada durante la visita (sin previo aviso, entre el 10 y el 13 de noviembre de 2015) a tierras griegas sobre la aplicación del acervo Schengen en materia de gestión de fronteras exteriores.

⁴¹Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo de 12 de mayo de 2016 por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

⁴² Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989, 2017/246 y 2017/818 del Consejo, por las que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

⁴³European Commission (2017), “Questions & Answers: Preserving and strengthening the Schengen Area”, Fact Sheet MEMO/17/3408.

empezaron a basar el mantenimiento de los controles fronterizos en el artículo 25 del Reglamento 399/2016. Sin embargo, Alemania, Austria, Dinamarca, Suecia y Noruega continuaron utilizando el argumento de la crisis migratoria esgrimido al aplicar el artículo 29 (Carrera, 2018), lo cual es criticable no solo desde el punto de vista de que se opone a lo establecido por la Comisión, sino teniendo en cuenta también que el artículo 25 únicamente habla de un restablecimiento en caso de amenaza grave para la seguridad interior o el orden público. Todos los Estados han optado por prorrogar los controles fronterizos por el periodo máximo permitido en el artículo 25 (esto es, durante 6 meses), alargándolos así primeramente desde el 12 de noviembre de 2017 (fecha en la que concluía el periodo máximo permitido en base al artículo 29) hasta el 12 de mayo de 2018, y posteriormente desde dicha fecha hasta el 11 de noviembre de 2018. A la llegada de esa última fecha, Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca y Alemania han notificado a la Comisión Europea que prolongarán los controles fronterizos al menos hasta mayo de 2019 (en el caso de Suecia únicamente hasta febrero de 2019), amparándose de nuevo en la amenaza para el orden público y la seguridad interior que suponen los persistentes movimientos secundarios de inmigrantes irregulares⁴⁴. Del mismo modo, a fecha de 1 de noviembre de 2018, el país galo notificó a la Comisión su intención de prorrogar los controles fronterizos hasta el 30 de abril de 2018, volviendo a utilizar la amenaza terrorista, la situación en las fronteras externas y los inminentes eventos políticos de índole internacional como justificación.

4.1. Terrorismo, eventos masivos y controles fronterizos internos

Al margen de la crisis de refugiados, los Estados miembros fundamentan también muy habitualmente su decisión de reintroducir controles en las fronteras interiores en el terrorismo y eventos políticos (cumbres del G8, Conferencias de las Naciones Unidas...), deportivos, culturales o de otra índole que puedan suponer una amenaza para su seguridad interior y orden público.

En lo que respecta al terrorismo, es de destacar el caso de Francia, que ha mantenido hasta la actualidad los controles fronterizos desde su reintroducción con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en París entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015⁴⁵. Exceptuando el periodo entre el 27 de mayo y el 26 de julio de 2016, que el mantenimiento de los controles se basó en la Celebración de la Eurocopa 2016 y el Tour de Francia, durante el resto del tiempo se han justificado los controles fronterizos en los múltiples ataques terroristas sufridos por el país galo. Sin embargo, en algunos casos la justificación utilizada por Francia se ha basado únicamente en cambios internos del país (por ejemplo, la prórroga entre julio de 2016 y enero de 2017 se motivó en la prolongación del Estado de emergencia) sin que hubiera ninguna nueva circunstancia más, únicamente una

⁴⁴ European Commission, Migration and Home Affairs, [“Temporary Reintroduction of Border Control”](#). 2018.

⁴⁵La reintroducción de controles se llevó a cabo por este motivo desde el 13 de noviembre hasta el 13 de diciembre de 2015.

amenaza renovada, lo cual resultaría incompatible con los periodos máximos establecidos en el artículo 25 del CFS⁴⁶.

En el caso de las Cumbres y Conferencias internacionales, es habitual que vayan acompañadas de protestas por parte de activistas políticos, por lo que los Estados, ante la amenaza de posibles protestas violentas⁴⁷, optan por reactivar las fronteras internas. Algunos de los ejemplos más recientes son la celebración de la Cumbre Social en favor del empleo justo y el crecimiento en Suecia, que llevó a reactivar los controles entre el 12 y el 19 de noviembre de 2017, o la Cumbre informal de los Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Malta el 3 de febrero de 2017 (reintroduciendo los controles entre el 21 de enero y el 9 de febrero). También los eventos de carácter cultural sirven de justificación, debido a la ingente cantidad de personas que movilizan y atraen al país en el que tienen lugar: tal es el caso, entre otros, de la visita del Papa Francisco a Portugal, cuestión que abordaremos más en profundidad en el apartado III, junto a la Conferencia de la OTAN celebrada en 2010 en Lisboa.

4.2. Propuesta de modificación del Código de Fronteras Schengen

El 27 de septiembre de 2017, la Comisión Europea publicó una propuesta de modificación de ciertos preceptos del ya analizado Capítulo II del título III del Reglamento 2016/399⁴⁸. En su exposición de motivos se menciona que la situación vivida ante la crisis de refugiados y los movimientos secundarios de inmigrantes irregulares ha llevado a muchos Estados a reestablecer los controles fronterizos internos y prorrogarlos hasta agotar los plazos permitidos, quedando así en evidencia que la regulación actual no es capaz de responder suficientemente a la amenazas para el orden público y la seguridad interior.

De este modo, se propone modificar el artículo 25 CFS, para que la duración total de los controles fronterizos en caso de acontecimientos previsibles que supongan una amenaza para el orden público y la seguridad interior se amplíe de seis meses a un año (en ese caso, para que los periodos renovables sean más proporcionados a esta nueva duración, estos también se amplían de treinta días a 6 meses).

También considera conveniente mejorar los procesos consultivos y garantías recogidos en el artículo 27. Más concretamente, añade la obligación de los Estados de realizar una evaluación de riesgos que analice la duración prevista de la amenaza, la justificación del restablecimiento de los controles como último recurso y la cooperación a llevar a cabo con los Estados miembros vecinos afectados por dicha medida. En esta evaluación participará la agencia europea pertinente (en especial, la Guardia Europea de Fronteras y Costas o la Europol). Por otro lado, se refuerza la obligación de la Comisión de emitir un dictamen sobre la reactivación de las fronteras, que será obligatorio en caso de dudas sobre la necesidad o la proporcionalidad de los

⁴⁶Platon, S. ,[“30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State”](#), *Verfassungblog on matters constitutional*. 2018.

⁴⁷Ejemplos de ello son la Cumbre del G8 en Alemania (2007) o la de la OTAN en Estrasburgo (2009), en las que se produjeron violentos enfrentamientos entre la policía y los manifestantes.

⁴⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo que respecta a las normas aplicables al restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores [COM(2017) 571 final].

controles, o si estos ya se han establecido por seis meses. Finalmente, se modifica el apartado 5 del artículo para que además de los Estados miembros y la Comisión, las agencias europeas también participen en el procedimiento de consulta.

Por último, se añadiría un artículo 27 bis, que prevé un procedimiento para prorrogar los controles en caso de que la amenaza grave persista durante más de un año y se hayan adoptado medidas nacionales excepcionales para hacer frente a esa amenaza (tales como decretar el estado de emergencia). Se permitiría una prórroga por un periodo de hasta seis meses, prorrogable hasta tres veces por nuevos periodos de hasta seis meses, siendo necesario para ello un dictamen de la Comisión y una recomendación del Consejo.

III. LA ZONA FRONTERIZA ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL

Hasta ahora nos hemos detenido a analizar la libertad de circulación y ausencia de controles en las fronteras internas que la Unión establece como objetivo fundamental en numerosos textos del acervo comunitario, impulsando para ello diversos instrumentos de cooperación entre los Estados miembros y permitiendo, en última instancia y como medida excepcional, el restablecimiento de los controles fronterizos al amparo de las disposiciones del Código de Fronteras Schengen. Aun así, dicha reactivación fronteriza se viene utilizando cada vez en mayor medida por parte de los Estado miembros, especialmente a raíz de la crisis de refugiados.

Aclarada por tanto la situación en las fronteras internas del conjunto de la UE, a lo largo de este apartado procedemos a centrar la vista en la frontera entre los Estados comunitarios del Reino de España y la República de Portugal, analizando brevemente su origen y evolución hasta la actualidad y deteniéndonos en los principales mecanismos de cooperación entre ambos países ibéricos y en las ocasiones en las que estos han decidido reestablecer los controles fronterizos.

1. Origen y Evolución del espacio fronterizo: de la desconfianza a la cooperación

La frontera entre España y Portugal, también conocida como La “Raya Ibérica”, es una de las más extensas y antiguas de la Unión Europea. Con 1.234 kilómetros de extensión a través de las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, su origen se encuentra en los Tratados de Zamora (1143), Badajoz (1267) y Alcañices (1297), aunque son el Tratado de Límites de 29 de septiembre de 1864 (hecho en Lisboa) y el Acuerdo del 29 de junio de 1926 entre España y Portugal los que delimitan el trazado fronterizo tal y como lo conocemos en la actualidad⁴⁹.

En sus orígenes, la Raya actuaba como campo de batalla entre los reinos de Castilla y Portugal (tal y como nos recuerda la gran cantidad de fuertes y fortalezas que aún se mantienen a ambos

⁴⁹CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. “Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza”, *Estudios fronterizos*, vol. 16, nº 31, 2015, pág. 70.

lados, para vigilar y bloquear posibles ataques desde el país vecino), quedando los territorios adyacentes como zonas en disputa que no pertenecían ni a uno ni a otro Estado (con la consiguiente despoblación que ello implicaba)⁵⁰. Estas zonas, denominadas Contiendas o Reyertas, quedaban al margen tanto de la justicia española como de la portuguesa, de modo que en ellas no podían perseguir a los delincuentes y se seguía la tradición consuetudinaria del asilo. No obstante, dicha situación de indefinición llegó a su fin en el Siglo XVIII, con el Tratado de Lisboa de 1864 y la asignación por parte de la Comisión de Límites en 1893, que repartieron los territorios en conflicto de la manera más equilibrada y paritaria posible. Además, cabe destacar del Tratado de Límites de 1864 que recogió la creación del denominado “Coto Misto”, al sur de Orense y actualmente perteneciente al Estado español. La peculiaridad de este territorio reside en su condición de “tierra de nadie” entre España y Portugal, que la dotaba de una gran capacidad de autogobierno y otros importantes privilegios: elección de sus propios jueces, exención de impuestos... así como derecho de asilo para perseguidos por la justicia lusa o española (Calderón, 2015).

Sin embargo, la Raya también constituía una zona de interacción (y, cada vez en mayor medida, de cooperación), lo que dio lugar a hibridaciones culturales de diverso tipo, como se observa en dialectos como el “barranqueño” o “mirandés”, a medio camino entre el portugués y el español⁵¹. Ello queda patente también en el tráfico comercial entre ambos Estados, destacando especialmente el contrabando rayano como una práctica totalmente extendida y socialmente aceptada (incluso durante la Segunda Guerra Mundial, época en la que el wolframio portugués pasaba a España y desde allí se exportaba lícitamente a Alemania). En lo que respecta al comercio lícito, se limitaba al comercio fronterizo a pequeña escala (Calderón, 2015).

A pesar de todo, tradicionalmente las relaciones hispano-portuguesas vinieron marcadas por una escasa interacción y por la no cooperación, debido a las históricas desconfianzas existentes entre los dos Estados (Calderón, 2015), hasta la adhesión de ambos en la Comunidad Económica Europea (1986), y posteriormente al Espacio Schengen (1992). A partir de esta fecha, empiezan a fortalecerse las relaciones hispano-lusas, dando lugar a iniciativas de cooperación transfronteriza de diversa índole (cultural, económica, gestión de territorio fronterizo...) financiadas en gran medida por programas europeos, como veremos más adelante. De este modo, comienza en 1986 el proceso de “desactivación” de las fronteras entre España y Portugal, en consonancia con uno de los objetivos fundamentales de la UE como lo es el de supresión de las fronteras internas.

⁵⁰ MARTÍN MARTÍN, J. L. “La tierra de las “contiendas”, notas sobre la evolución de la raya meridional en la Edad Media”. *Norba. Revista de Historia*, nº 16(1), 2003, pp. 277-293.

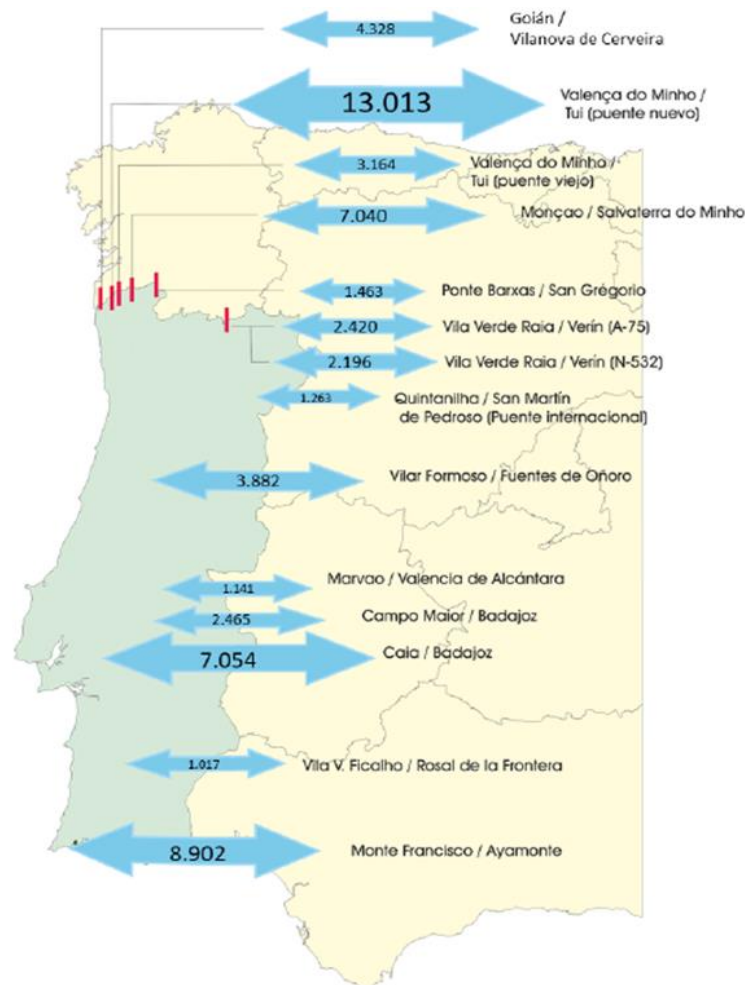
⁵¹ MEDINA GARCÍA, E. “Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya)”, *Revista de estudios extremeños*, vol. 62, nº 2, 2006, pp. 713-723

2. Pasos fronterizos de “La Raya” en la actualidad

Actualmente existen 64 pasos fronterizos por carretera entre España y Portugal, que según el Observatorio Transfronterizo España/Portugal (2017), en el año 2015 utilizaron más de 78.700 vehículos al día, suponiendo un aumento del 3,8% respecto al año anterior. En el mapa siguiente observamos de manera desglosada la afluencia de vehículos ligeros y autocares en los pasos que superan los 1.000 vehículos al día, resultando los más importantes los siguientes:

- Tui-Valença Do Minho: con una afluencia de 13.100 vehículos al día en 2015, el paso consiste en un puente internacional por encima del río Miño que une el pueblo gallego de Tui con el portugués Valença Do Minho.
- Badajoz-Caia: con una afluencia de 7.054 vehículos al día en el mismo año, une la capital de la provincia extremeña de Badajoz con el municipio de Caya en Portugal.
- Ayamonte-Monte Francisco: este paso, que une la ciudad onubense de Ayamonte con Monte Francisco (localidad ubicada en el Algarve portugués), fue utilizado en 2015 por un total de 8.902 vehículos al día.

FIGURA 2: INTENSIDAD MEDIA DIARIA DE VEHÍCULOS LIGEROS EN LOS PRINCIPALES PASOS FRONTERIZOS (2015)



Fuente: Observatorio Transfronterizo España-Portugal (2017). Datos 2015

Además, se prevé la creación de nuevos pasos, así como la mejora de los existentes: es el caso del tramo de Fuentes de Oñoro en Salamanca, cuya obra se prevé finalizar en 2020⁵², así como de la rehabilitación del puente internacional sobre el río Guadiana entre Ayamonte y Vila Real de San Antonio⁵³, entre otros.

Por otro lado, existen 3 líneas ferroviarias transfronterizas, con una afluencia total que alcanzó su máximo en el año 2015, en el que se registraron 224.450 pasajeros⁵⁴ (a pesar de que la línea Elvas-Badajoz solo se utiliza para mercancías), así como tres transbordadores fluviales, dos sobre el Guadiana (entre Vila Real y Ayamonte y entre Alcoutin y Sanlúcar del Guadiana) y uno sobre el río Miño, entre Caminha y A Guarda⁵⁵.

3. Cooperación transfronteriza entre España y Portugal

Como ya se ha mencionado, la entrada en la Comunidad Económica Europea supuso un cambio de paradigma en las relaciones transfronterizas de ambos Estados, pasando de un contacto meramente espontáneo y residual en las zonas fronterizas a una cooperación transfronteriza impulsada por diversas iniciativas y fondos comunitarios, con el objeto de lograr la desactivación fronteriza que persigue la “Europa sin fronteras”. A continuación, vamos a analizar los principales instrumentos de cooperación entre los Estados luso y español, sus logros y que obstáculos y desafíos han planteado, observando que la colaboración no se ha limitado únicamente a iniciativas dentro del seno de la Unión Europea, como muestra el Tratado al que nos referimos a continuación.

Así pues, en primer lugar es de destacar el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. Este Tratado internacional promovido por el Consejo de Europa (también conocido como Convenio de Madrid) persigue fomentar la cooperación transfronteriza entre los Estados firmantes, la cual es definida en su artículo 2 como *“toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin.”* No obstante, el Convenio-marco presenta ciertas limitaciones, como la necesidad de celebrar nuevos Tratados para desarrollar sus previsiones y que únicamente prevé la cooperación entre Estados miembros del Consejo de Europa (y solamente entre las administraciones locales y regionales de los mismos)⁵⁶.

Con el paso del tiempo, el Tratado se ha ido actualizando y detallando mediante tres protocolos: el protocolo adicional número 1, de 1998, especifica el objeto, derecho aplicable y el

⁵²OLIVA LÓPEZ, F. [“Fomento invertirá 5,7 millones en el tramo de la A-62 hasta Fuentes de Oñoro”](#). *Tribuna Salamanca*. 03/04/2018

⁵³ LANDERO, J. [“Arrancan las obras de reforma del Puente Internacional del Guadiana”](#). *Huelva Información*. 16/11/2017

⁵⁴ OBSERVATORIO TRANSFRONTERIZO ESPAÑA/PORTUGAL (OTEP). “Documento nº8, datos 2015”. Secretaría General del Transporte; Ministerio de Fomento. 2017

⁵⁵El periódico de Extremadura. [“Los 38 pasos de La Raya”](#). 21/11/2004

⁵⁶ CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica”. *Estudios Fronterizos*. 2017, vol. 18, nº 36.

procedimiento a seguir a la hora de celebrar convenios de cooperación, así como las tareas de los organismos de cooperación y el régimen jurídico aplicable a sus actos. Por su parte, el Protocolo número 2 se encarga de definir la cooperación interterritorial, mientras que el tercero se dirige a facilitar la creación de agrupaciones eurorregionales de cooperación⁵⁷. España no ha firmado ninguno de los protocolos existentes, por considerar que es suficiente con la normativa vigente en España en el ámbito de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, entre los que se encuentra el Convenio de Valencia de 2002⁵⁸, al que nos referimos a continuación.

En desarrollo de los preceptos del Convenio de Madrid, se firmó entre el Reino de España y la República Portuguesa un Tratado bilateral el 3 de octubre de 2002, en Valencia, que entró en vigor el 30 de enero de 2004. Su objetivo era promover y regular jurídicamente la cooperación entre entidades territoriales españolas y portuguesas limítrofes dentro del ámbito de sus competencias (art. 1), permitiéndoles celebrar convenios de cooperación entre ellas. Además, implicó la creación de la Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza, órgano intergubernamental encargado de evaluar e impulsar la aplicación del propio Tratado (art. 8), así como de organismos de cooperación con y sin personalidad jurídica (art. 9). Más concretamente, la institución más importante de entre las previstas en el artículo 9 del Convenio de Valencia ha sido la de las Comunidades de Trabajo, organismos de cooperación sin personalidad jurídica y con un carácter informal y meramente político que han centrado su labor en incentivar las interacciones transfronterizas en el marco de diversos proyectos comunitarios (como el Interreg, mencionado más adelante) y con variedad de actores: administraciones públicas regionales y locales, universidades, asociaciones empresariales, profesionales y juveniles, etc. Esta figura comenzó a utilizarse antes de la celebración del Tratado de Valencia, pero su ausencia de personalidad jurídica ponía en riesgo la eficacia de los resultados en cooperación transfronteriza, debido a la ambigüedad jurídica en la que esto la situaba y sobre todo teniendo en cuenta las enormes diferencias en cuanto a organización de la administración territorial entre ambos Estados (mientras que España es un Estado muy descentralizado, Portugal está enormemente centralizado). Para dar solución a esta situación, España y Portugal celebraron en 2004 el Tratado de Valencia, que establecía la regulación aplicable a las Comunidades de Trabajo y restringía el ámbito al que podían dedicarse los entes sin personalidad jurídica (Calderón, 2017).

Aclarado lo anterior, cabe destacar que la primera Comunidad de Trabajo fue la de Galicia-Norte de Portugal, creada el 31 de octubre de 1991 para favorecer el contacto entre Galicia y el Norte de Portugal, llevando a cabo encuentros regulares para tratar asuntos de interés común, intercambiar información y coordinar iniciativas y solucionar problemas comunes⁵⁹. Su organigrama fue utilizado en cierto modo de modelo de las Comunidades de Trabajo constituidas con posterioridad: Castilla y León-Norte de Portugal, Castilla y León-Región

⁵⁷Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. [“La cooperación Transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas”](#). Octubre de 2016

⁵⁸Ibid.

⁵⁹Xunta de Galicia. [Inicio. Comunidad de Trabajo Galicia Norte de Portugal](#)

Centro, las dos Comunidades andaluzas y las de Extremadura-Alentejo y Extremadura-Centro (aunque estas dos últimas presentan ciertas especificidades en cuanto a su organización)⁶⁰.

Con el paso de los años, el modelo de cooperación fronteriza luso-hispano ha ido evolucionando: aunque seguía existiendo la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, el 17 de diciembre de 2010 se creó la Macrorregión “Regiones del Sudeste Europeo” entre Castilla y León, Galicia y la región Norte de Portugal. El 9 de mayo de 2014 se adhirió al proyecto el Principado de Asturias y la Región Centro de Portugal, y el 14 de marzo de 2017 se unió la Comunidad cántabra. La Macrorregión persigue reforzar la alianza político-institucional entre estos territorios mediante la puesta en común de intereses y recursos compartidos, centrándose en cuatro grandes áreas de actividad: transportes y logística, competitividad industrial centrada en el sector automovilístico, turismo y empleo y excelencia en la enseñanza superior e investigación⁶¹. En el resto de zonas fronterizas optaron por mejorar y racionalizar el modelo existente reduciendo las cuatro comunidades de trabajo existentes a solo dos y dando lugar a las eurrregiones “Alentejo-Algarve-Andalucía” y “Alentejo-Centro-Extremadura” para seguir colaborando en el desarrollo conjunto de todos los territorios implicados en ámbitos tan diversos como medio ambiente, fomento de la competitividad y promoción del empleo o integración económica y social.

Otro instrumento relevante son las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), creadas en 2006 por el Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo con el objeto de facilitar la cooperación transfronteriza e interregional entre los Estados miembros o sus autoridades regionales y locales, mediante la realización de proyectos conjuntos (como por ejemplo, la gestión de la infraestructura viaria), intercambio de conocimientos y la mejora de la coordinación y la ordenación territorial. Más concretamente, pueden encargarse de programas financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo o el Fondo de Cohesión, así como de otros proyectos que cuenten o no con fondos comunitarios (Haase 2018). En la actualidad existen 68 AECT, entre las que encontramos la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal, creada en 2010. Su instauración supuso un cambio radical respecto a las líneas de cooperación seguidas hasta entonces, ya que esta entidad sí que goza de personalidad jurídica y capacidad administrativa propia, pudiendo desarrollar programas de manera independiente, sin que los tengan que validar los Gobiernos del Estado español o portugués. Además, supera algunas de las dificultades planteadas por el Convenio-Marco, pues la AECT sí que puede estar compuesta por otros sujetos tales como organismos de derecho público o incluso los propios Estados miembros (es más, desde la reforma de 2013 por el Reglamento (UE) 1302/2013 se permite también la participación de terceros Estados que compartan fronteras con algún Estado Miembro) (Calderón 2017). A pesar de que cada vez se recurre más a esta figura, el Parlamento Europeo, en su Resolución del 11 de septiembre de 2018 sobre impulso al crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE lamenta que no se esté aprovechando totalmente el potencial de las AECT, posiblemente debido a reservas y temores por parte de las autoridades regionales y locales al respecto de una transferencia de competencias.

⁶⁰ CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica”. Op. Cit.

⁶¹ Junta de Castilla y León; [“MACRORREGIÓN CASTILLA Y LEÓN - GALICIA - ASTURIAS - CANTABRIA - CENTRO Y NORTE DE PORTUGAL”](#)

Por otro lado, la iniciativa de Cooperación Territorial Europea (también conocida como Interreg) se presenta como uno de los grandes objetivos de la política de cohesión de la Unión Europea, y persigue otorgar un marco para la actuación conjunta a nivel transfronterizo, transnacional e interregional y lograr así un desarrollo económico, social y territorial armonioso en el conjunto de la Unión. Comenzó en 1990, con un presupuesto de 1 billón de euros y dedicada únicamente a la cooperación transfronteriza, y hasta la actualidad se han impulsado cinco programas Interreg, aumentando cada vez más los fondos dedicados a este proyecto y los Estados miembros que se benefician del mismo hasta llegar a día de hoy, para el programa INTERREG V (2014-2020), hasta los 10,1 billones de euros de presupuesto y 28 Estados beneficiarios, entre los que se encuentran nuestro país y Portugal⁶². El programa INTERREG V-A España-Portugal (POCTEP) 2014-2020 es una muestra evidente de la continuada cooperación entre ambos Estados. Compuesta por 37 provincias españolas y comunidades intermunicipales portuguesas, actúa en cinco grandes ámbitos: investigación, desarrollo tecnológico e innovación, competitividad de pequeñas y medianas empresas, cambio climático, medio ambiente y eficiencia de recursos y capacidad institucional y eficiencia de la administración pública. Para ello, cuenta con la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que ha destinado un total de 288.977.635 euros a financiar las diferentes actuaciones y medidas a adoptar en esos cinco ámbitos, tales como la promoción del emprendimiento y la internacionalización de las PYMEs, cooperación entre las universidades y las empresas o medidas para la prevención y control de la contaminación y adaptación al cambio climático⁶³.

Por último, es de destacar que desde 1983 se han llevado a cabo numerosas Cumbres entre los gobiernos del Reino de España y la República Portuguesa, logrando así la conclusión de acuerdos entre ambos Estados, el acercamiento de posturas y el diseño de estrategias comunes en materias de diversa índole, tales como economía, infraestructuras, comunicaciones o inmigración ilegal. Son de destacar la Cumbre de 2001, en la que se acordó la creación del Observatorio Transfronterizo España-Portugal, encargado de determinar el flujo de personas y mercancías entre ambos países, o la XXVIII Cumbre de 2015, en la que se firmó el Acuerdo de Cooperación entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la cooperación en el ámbito de Defensa⁶⁴. Especial atención requiere la XXIX Cumbre luso-española, celebrada los días 29 y 30 de mayo de 2017 en Vila Real, debido a su focalización en la cooperación transfronteriza. En ella se encomendó a la Comisión Hispano-Portuguesa de Cooperación Transfronteriza la evaluación de una posible adecuación del ya mencionado Tratado de Valencia a las nuevas realidades y desafíos que presenta la cooperación transfronteriza, cuyos resultados fueron tenidos en consideración durante la Cumbre de 2018 a la que nos referimos más adelante. Los gobiernos de ambos Estados trataron la colaboración en diversas materias tales como medio ambiente, energía (por ejemplo, buscando avanzar en la creación de un Mercado común Ibérico del gas natural⁶⁵), infraestructuras, turismo, empleo... resultando el ámbito más relevante el de seguridad interior y protección civil dentro del marco del presente análisis, por lo que a continuación procedemos a profundizar en la Reunión bilateral celebrada entre el Ministro del

⁶²European Commission. [“Interreg: European Territorial Cooperation”](#)

⁶³INTERREG España-Portugal 2014-2020. [“Resumen para el ciudadano del Programa de Cooperación Transfronteriza INTERREG V-A España-Portugal \(POCTEP\) 2014-2020”](#). 2018

⁶⁴La Vanguardia. [“Cronología de las cumbres luso-españolas”](#). 29/05/2017

⁶⁵Declaración Conjunta XXIX Cumbre luso-española, Vila Real, 29/30 de mayo de 2017

Interior español en el año 2017 (Juan Ignacio Zoido) y su homóloga portuguesa (Constança Urbano de Sousa) durante la Cumbre.

Primeramente, ambos Ministros destacan los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular tanto a través de iniciativas bilaterales como dentro del marco de la Unión Europea. Por otro lado, reconocen el éxito que suponen los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (a los que nos referimos en el siguiente apartado) en la lucha contra el crimen transfronterizo y el intercambio de información, por lo que acuerdan optimizar su régimen de funcionamiento mediante el uso del Sistema de Intercambio Seguro de Información ofrecido por la Europol (también conocido como SIENA). También han subrayado la importancia de avanzar en la interconexión del Sistema Integrado de Vigilancia y Control Costero portugués (SIVICC) con el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior español (SIVE) como complemento al sistema de vigilancia de fronteras exteriores EUROSUR desarrollado por la Unión Europea. Por último, Zoido propone el refuerzo de la colaboración entre el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) y su equivalente luso (UCAT), encargados de analizar la información estratégica relativa a la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y radicalismo violento, así como de diseñar estrategias para hacer frente a estas amenazas⁶⁶. Siguió esa misma línea la Reunión bilateral celebrada en Madrid en mayo de 2018 entre Zoido y el Ministro de Interior portugués, Eduardo Cabrita⁶⁷.

En el mismo sentido, el 21 de noviembre de 2018 se celebró en Valladolid la XXX Cumbre hispano-lusa presidida por el Presidente del Gobierno de España Pedro Sánchez y el Primer Ministro de Portugal António Costa, en la que también han tenido lugar reuniones sectoriales entre los ministros españoles y portugueses. Como ocurrió en la Cumbre anterior, ambos gobiernos han acordado continuar fomentando la cooperación transfronteriza entre ambos Estados en diversos sectores: energía y medioambiente, ciencia y tecnología, empleo, educación, defensa... pero de nuevo nos interesa detenernos en el ámbito de la seguridad interna y protección civil, en el que ambas partes manifiestan su intención de continuar fortaleciendo la cooperación entre sus fuerzas y cuerpos de seguridad, así como en el ámbito de los CCPA y la integración de los sistemas de intercambio de información ofrecidos por la UE⁶⁸.

4. La cooperación en materia de fronteras internas

Al margen de todas las iniciativas de cooperación explicadas, procedemos a abordar la cooperación policial y aduanera que afectará de manera directa a las decisiones de los Estados ibéricos de reintroducir los controles fronterizos en “La Raya” al amparo de las previsiones del Reglamento 399/2016. El instrumento más importante en esta materia es el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, firmado en Évora el 19 de Noviembre de 2005, que estructura la

⁶⁶EUROPA PRESS. [“Zoido propone en Portugal que el CITCO y la UCAT colaboren para hacer frente a la amenaza de yihadistas retornados.”](#) 29/05/2017.

⁶⁷Ministerio del Interior. [“Juan Ignacio Zoido trasmite a Eduardo Cabrita que Portugal ha contado y seguirá contando con el apoyo y la colaboración de España ante situaciones de emergencia”](#).25/05/2018

⁶⁸Declaración Conjunta XXX Cumbre hispano-lusa, Valladolid, 21 de noviembre de 2018

cooperación a través de dos vías: los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) y la cooperación directa entre los agentes y funcionarios competentes de cada Estado (recogidas en su artículo 2).

Comenzando por los CCPA, se ubican en la línea de la frontera común o sus proximidades, con la finalidad de fomentar la cooperación policial y aduanera y combatir los delitos enumerados en el artículo 41.4 apartado a) del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS), como los son el homicidio, la violación, o el tráfico de personas y de drogas. Tal y como recoge el Anexo V de la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, en la actualidad existen cinco Centros hispano-portugueses, dos en territorio español, Tui/Valença do Minho (Pontevedra) y Caya/Elvas (Badajoz) y tres en territorio portugués en Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (Huelva), Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro (Salamanca) y Quintanilla/Alcañices (Zamora). Al respecto de sus funciones, se prevén en el artículo 5 del Acuerdo del 2005: recogida e intercambio de información pertinente, represión de los delitos previstos en el artículo 41.4.a) del CAAS (en especial los relacionados con inmigración y tráfico ilegal), medidas conjuntas de patrullaje en la zona fronteriza, apoyo a labores de vigilancia y persecuciones, y garantizar la aplicación del Acuerdo de readmisión de personas en situación irregular (al que nos referimos en el apartado IV).

Por otro lado, el Acuerdo dedica su Título III a la cooperación directa, que podrá consistir en el intercambio de agentes y funcionarios, investigaciones conjuntas, creación de patrullas mixtas terrestres, marítimas o aéreas o establecimiento de operaciones de controles móviles, con el objeto de coordinarse a la hora de prevenir y reprimir la delincuencia transfronteriza y recoger e intercambiar información (arts. 9 y 10).

Pasando al restablecimiento de los controles fronterizos entre ambos Estados, mientras que España no ha llevado a cabo ninguna reactivación de la frontera luso-hispana, Portugal ha reestablecidos los controles internos en “La Raya” en tres ocasiones: la primera fue en 2004, con motivo del Campeonato Europeo de fútbol, y la más reciente se debió a la visita del Papa Francisco a Fátima los días 12 y 13 de mayo de 2017. Este evento llevó al Estado luso a suspender la aplicación del Acuerdo Schengen desde el 10 hasta el 14 de mayo para garantizar la seguridad y reducir las posibles amenazas ante un evento de tal magnitud, mediante el control de las personas que desearan cruzar desde España. Ante esta situación, las autoridades portuguesas solicitaron la colaboración de la Policía Nacional española, que prestó su apoyo en los CCPA de Castro Marim-Ayamonte (Huelva), Caya (Badajoz)-Elvas, Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro (Salamanca) y Tui (Pontevedra)-Valença do Minho, así como en los nueve puntos de paso autorizados habilitados por Portugal (aunque se permitían tránsitos locales en todos los pasos fronterizos de Galicia, siempre que se mostrara documentación justificativa del cruce, como por ejemplo un contrato de trabajo⁶⁹). De este modo, para atravesar la frontera por los pasos habilitados era necesario mostrar la documentación acreditativa de identidad (DNI o

⁶⁹MARTÍNEZ; A. [“Portugal rectifica y permite tránsitos locales en los pasos fronterizos cerrados por la visita del Papa.”](#) *La voz de Galicia*. 2017

pasaporte), así como el carnet de conducir y la documentación del vehículo en caso de viajar en un coche particular⁷⁰.

Sin embargo, nos vamos a detener especialmente en el restablecimiento de controles en las fronteras entre España y Portugal realizado en 2010 con ocasión de la celebración en Lisboa de la conferencia de la OTAN, examinando los argumentos que utilizan los Estados para justificar esta medida y teniendo en cuenta las consecuencias que ello implica, tanto a nivel político como de limitación de derechos. Ante la celebración en Lisboa de la Cumbre, el Gobierno portugués adoptó fuertes medidas para garantizar la seguridad y hacer frente a potenciales amenazas como ataques terroristas o disturbios de activistas violentos. Para ello, no se limitaron a reactivar los controles en la frontera con España, sino que también invirtieron millones de euros en material antidisturbios (vehículos blindados, un cañón de agua, chalecos antibalas...) a pesar de que ya mayoría no estuvo listo para la fecha de la conferencia (Amante, 2017).

Así las cosas, los medios se encargaron de extender a la sociedad la visión de las fronteras y los controles fronterizos como sinónimo de seguridad y soberanía estatal. En los informativos de televisión se emitían imágenes de eventos pasados, enseñando violentos enfrentamientos entre los manifestantes y la policía (pero obviando las protestas pacíficas, también muy comunes en estos eventos), creando un sentimiento de ansiedad que hacía ver que el cierre de las fronteras era la única solución frente a esa amenaza. Dicho de otro modo, los medios portugueses presentaron a los activistas políticos que han elegido la protesta como medio de expresarse como a grupos violentos, mostrando únicamente imágenes de caos y olvidando las protestas pacíficas de desobediencia civil. A pesar de las expectativas, los enfrentamientos entre los protestantes y la policía durante la cumbre de Lisboa no pueden ser catalogados de violentos, y las protestas estuvieron marcadas por un fuerte carácter pacífico, sin que llegara a producirse altercado alguno (Amante, 2017). De esta manera, se construyó un perfil físico de activista político, y al igual que ha ocurrido con motivo de la crisis de refugiados con los inmigrantes en numerosos Estados comunitarios, estos fueron clasificados como personas “extrañas y no deseadas”, impidiendo a muchos la entrada en el país y limitando por ello no solo el derecho a la libertad de circulación, sino también la libertad de expresión y la no discriminación.

En definitiva, la situación originada puede traducirse como una propagación de la “cultura del miedo”, basada en la sospecha frente a personas potencialmente peligrosas como los activistas políticos (y los inmigrantes en el caso de la crisis de refugiados), y que es utilizada por los gobiernos de los Estados para justificar el cierre de fronteras, la práctica de controles y la denegación de entrada a ciertas personas en defensa de la seguridad interior y el orden público, suponiendo una importante injerencia en ciertos Derechos Fundamentales⁷¹.

⁷⁰ABC. [“La Policía española y lusa restablecen los controles fronterizos ante la visita del Papa a Fátima”](#). 09/05/2017

⁷¹ BIGO , D.; “Immigration controls and free movement in Europe”, International Review of the Red Cross, Vol. 91, n° 875, 2009, pp. 579-591

IV. READMISIÓN DE EXTRANJEROS IRREGULARES

Una vez explicada la situación específica de la frontera luso-hispana en lo que respecta a movilidad fronteriza, cooperación y controles internos, vamos a focalizar el estudio en la readmisión entre ambos Estados de los extranjeros detenidos por estancia irregular, mostrando los datos de las readmisiones llevadas a cabo a lo largo de los últimos años y resaltando los hechos controvertidos al respecto de la regulación en la materia. No obstante, antes de entrar a analizar ese caso concreto, resulta interesante hacer una breve introducción más general sobre los Acuerdos de Readmisión, resaltando su importancia y sentido en el conjunto de Europa, pero también enumerando las críticas de las que han sido objeto.

Los acuerdos de readmisión establecen la obligación, bajo ciertas condiciones estipuladas en los mismos, de los Estados firmantes de readmitir a sus nacionales o a los de terceros Estados que hayan cruzado desde su territorio al del Estado requirente de la readmisión (Strik, 2010). Estas readmisiones se dan para los inmigrantes irregulares que no tienen derecho a permanecer en el territorio de un Estado, en la medida en que los Estados tienen derecho de expulsar a los inmigrantes que se hallen en situación irregular. Sobre ellos, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Resolución 1741(2010)⁷², declara que posibilitan la adopción de una decisión de retorno de una manera más rápida, reduciendo el periodo de detención y de incertidumbre que pasa el inmigrante en el Estado en el que ha sido aprehendido. Sin embargo, la Resolución manifiesta que estos acuerdos pueden poner en riesgo los Derechos Humanos de los inmigrantes irregulares y los demandantes de asilo, resultando contrarios a la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 y la Convención Europea de Derechos Humanos, en la medida en que la aceleración de los procedimientos en las fronteras puede dificultar el acceso a la solicitud de asilo, o incluso impedirlo en los casos en los que se devuelve a los inmigrantes inmediatamente al Estado de origen o de tránsito. También podría implicar una conculcación de la prohibición de las expulsiones colectivas y de las devoluciones a un Estado en el corra riesgo de ser sometido a pena de muerte, tortura u otro tipo de tratos inhumanos o degradantes contenida en el artículo 19 de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea, pues los breves periodos durante los que los inmigrantes detenidos pueden permanecer en el Estado requirente hacen que estas personas puedan haber sido devueltas sin que su solicitud de asilo haya sido examinada de fondo, dando por hecho que el Estado de destino es seguro para ellos, sin que se haya procedido a examinar detenidamente sus circunstancias personales (Stirk, 2010).

Teniendo esto en cuenta, la Asamblea Parlamentaria recomienda a los Estados miembros del Consejo de Europa (entre los que se encuentran España y Portugal) que garanticen que, antes de aplicar los acuerdos de readmisión, los inmigrantes hayan tenido acceso al procedimiento de solicitud de asilo y a los recursos procedentes en caso de denegación, así como que verifiquen que el tercer Estado en el que es readmitido es seguro para la persona readmitida y va a respetar sus derechos humanos (en caso contrario, la persona permanecerá en el Estado requirente). La Asamblea invita a la Unión Europea a que también siga estas recomendaciones a la hora de negociar acuerdos de readmisión.

⁷²Resolution 1741(2010), Parliamentary Assembly, “Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants”. Council of Europe

1. Los Acuerdos de Readmisión en la política migratoria de la Unión Europea

Desde que la Unión Europea obtuvo la competencia en 1999, con el Tratado de Ámsterdam, ha negociado multitud de acuerdos de readmisión con terceros Estados (Hong Kong, Macao, Rusia, Ucrania, Pakistán, Turquía...). En lo que respecta a sus Estados miembros, se mantienen los acuerdos bilaterales negociados antes de la mencionada fecha (tanto con terceros Estados como con otros Estados miembros), aunque en la actualidad no es claro que pueda seguir pactando este tipo de acuerdos o si por el contrario es una competencia exclusiva de la Unión⁷³.

Se trata de un instrumento que viene asentándose como una de las bases de la política de gestión migratoria y control de fronteras de la Unión Europea y sus Estados miembros, en la medida en que entienden que aceleran el retorno de los inmigrantes en situación irregular y pueden actuar como incentivo para terceros Estados de tránsito para que intensifiquen y mejoren la eficacia de sus controles fronterizos. Por ello, ha sido objeto de una importante regulación a nivel comunitario, siendo de destacar la ya mencionada Directiva 2008/115/CE⁷⁴, conocida como “Directiva de Retorno”, cuyo objetivo es establecer normas y procedimientos comunes para el retorno de nacionales de terceros Estados en situación irregular (art. 1). La norma regula, entre otras cosas, el establecimiento de un plazo de salida voluntaria de entre siete y treinta días (con posibilidad de prórroga o reducción) para el extranjero en situación irregular (art. 7), el derecho a interponer recurso contra las decisiones de retorno (el cual podrá tener efectos suspensivos) o el derecho a asistencia jurídica y lingüística del inmigrante, que en su caso serán gratuitas (art. 13). Además, en su artículo 6.3 expresa que los Estados miembros podrán abstenerse de dictar una resolución de retorno si otro Estado miembro se hace cargo del extranjero en situación irregular en virtud de algún convenio bilateral (como ocurriría con los convenios de readmisión), siendo este último Estado el que se encargará de dictar la decisión de retorno.

Por otro lado, antes las dificultades de las autoridades de los Estado miembros para el retorno de los extranjeros de terceros países en situación irregular que no poseen documentos de viaje válidos, se aprobó el establecimiento de un documento de viaje europeo que facilite la readmisión y el retorno en el contexto de los acuerdos de readmisión, regulado en el Reglamento (UE) 2016/1953, de 26 de Octubre⁷⁵.

A pesar de este intento de armonizar los procedimientos de retorno en los Estados miembros, el sistema ha resultado ser ineficaz para mejorar la tasa de retorno, debido a la trasposición incoherente que han realizado algunos Estados miembros de la Directiva. Ante esta situación, la

⁷³STRIK, T., “Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants” Op. Cit.

⁷⁴ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular

⁷⁵ Reglamento (UE) 2016/1953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994.

Comisión dictó una Recomendación el 7 de marzo de 2017⁷⁶, en la que instaba a los Estados miembros a cooperar en el intercambio de información y recurrir a los Sistemas de Información comunitarios para poder lograr un enfoque integrado y coordinado de todas las autoridades implicadas en el procedimiento de retorno. También recomendaba la reducción de los plazos para interponer recurso y de salida voluntaria hasta el tiempo más breve posible, así como el examen más rápido de las solicitudes de protección internacional.

Anteriormente, en el año 2015, la Comisión ya había adoptado un Plan de Acción de retorno y un Manual de Retorno para mejorar la eficiencia del sistema y lograr una aplicación uniforme de la Directiva de retorno, pero a la vista de que la situación apenas presentaba mejoras, en 2017 se actualizaron ambos textos, proponiendo nuevas medidas para tratar de elevar la tasa de retorno. Además, en septiembre de 2018, la comisión propuso una revisión de la Directiva 2008/115/CE para reducir la duración de los procedimientos de retorno y hacer más efectivo el uso de las medidas para prevenir el riesgo de fuga (por ejemplo, dada la situación actual en la que los Estados miembros han establecido plazo de recurso de la decisión de retorno muy dispares, se propone el establecimiento de un plazo fijo de 5 días)⁷⁷.

2. Convenio luso-hispano de readmisión de personas en situación irregular

En este apartado vamos a examinar el Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular, firmado en Granada el 17 de febrero de 1993 y que entró en vigor el 2 de abril de 1995. El Convenio no prevé la readmisión de nacionales de las partes contratantes, como si ocurre en otros acuerdos bilaterales firmados por España (por ejemplo, el Acuerdo entre España y Francia, firmado en Málaga el 26 de noviembre de 2002), sino que se limita a la readmisión de nacionales de terceros Estados: comienza estableciendo en su artículo 1 que la readmisión de los mismos se llevará a cabo *sin formalidad alguna*⁷⁸ a solicitud de una de las partes, cuando el nacional del tercer Estado haya accedido al Estado requirente por el territorio del Estado requerido y no cumpla los requisitos de entrada o permanencia del Estado requirente. Sin embargo, el artículo 2 contiene ciertas excepciones en las que no existe la obligación de readmisión:

- a) Nacionales de terceros Estados que tengan una frontera común con el territorio europeo de la Parte contratante requirente
- b) Nacionales de terceros Estados a los que, tras haber entrado en el Estado requirente, se les haya concedido por este un visado, autorización de residencia o cualquier otra autorización para permanecer en el territorio de dicho Estado requirente
- c) Nacionales de terceros Estados que hayan permanecido más de 90 días irregularmente en el Estado requirente

⁷⁶ Recomendación (UE) 2017/432 de la Comisión, de 7 de marzo de 2017, sobre la manera de lograr que los retornos sean más eficaces al aplicar la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁷⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular [COM(2018) 634 final].

⁷⁸ El hecho de que la readmisión se realice sin formalidad alguna puede resultar cuanto menos controvertido, pero ahondamos en esta cuestión más adelante.

d) Personas a las que el Estado requirente haya reconocido la condición de refugiadas

Si tras ser readmitido el inmigrante irregular en el Estado requerido se constata que no se cumplía con los requisitos de los artículos 1 y 2 para ser retornado, el Estado requirente deberá readmitirle en su territorio (art. 3).

El Título Segundo se refiere al tránsito por el territorio de uno de los Estados parte cuando el otro haya adoptado una medida de expulsión de un nacional de un tercer Estado, el cual se hará por vía aérea, o, excepcionalmente, por vía marítima o terrestre: hace referencia a quien corresponde la escolta del inmigrante (en caso de que sea necesaria, art. 6), el contenido de la solicitud de tránsito (art. 7) y la responsabilidad del Estado requirente de la continuación del viaje del extranjero hasta su Estado de destino, haciéndose cargo de nuevo de la persona si no pudiera ser ejecutada la medida de expulsión (art 5.2), así como de la posibilidad del Estado requerido de denegar el tránsito si le supone una amenaza para el orden público, seguridad nacional o las relaciones internacionales (art. 8).

El apartado tercero, “Disposiciones Generales”, recoge en su artículo 9 que la respuesta a la solicitud de readmisión se hará en un plazo máximo de 8 días desde la fecha de su presentación (debiendo motivar la respuesta en caso de que sea negativa), y en caso de aceptar la solicitud, el Estado requerido dispone de un mes para hacerse cargo de la persona. Dichos plazos pueden ser prorrogados en casos excepcionales, pero en cualquier caso, cabe preguntarse dónde permanece el extranjero durante ese periodo de tiempo. También especifica a quién corresponden los gastos de readmisión (art. 12).

Por último, entre las Disposiciones finales, en el artículo 13, se incluye una “cláusula de no afección” (Strik 2010), por la que lo previsto en el Convenio se entiende sin perjuicio de *“las obligaciones relativas a la admisión de los nacionales de terceros Estados, que resulten de la aplicación de otros acuerdos o convenios internacionales a los que estén vinculadas las Partes Contratantes”*, así como de lo dispuesto en la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, en su texto modificado por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967 y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950. De este modo, se recalca que los Estados parte siguen quedando obligados a respetar los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales mencionados, lo cual en muchas ocasiones puede quedar en entredicho, como veremos en el apartado relativo a las controversias del Acuerdo de Readmisión.

2.1. Readmisiones activas y pasivas

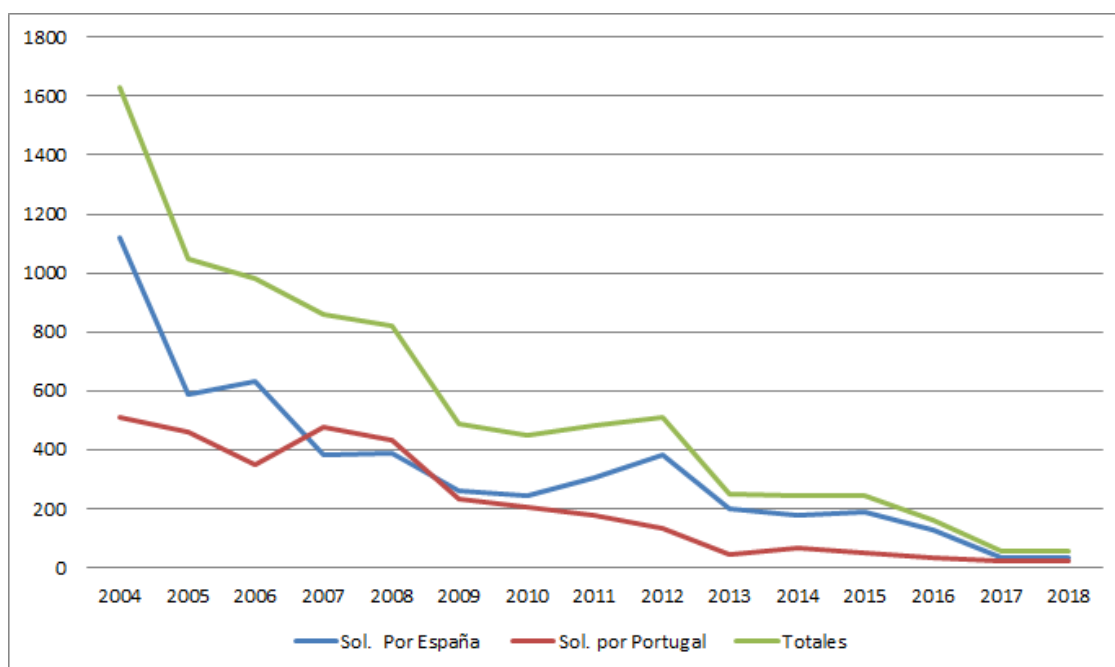
En virtud de este Convenio, entre 2004 y agosto de 2018 se produjeron un total de 8.276 readmisiones entre España y Portugal. Más concretamente, en ese intervalo temporal España ha enviado 5.065 personas a Portugal, mientras que la República lusa ha enviado hacia España 3.211 inmigrantes en situación irregular. A continuación presentamos la evolución anual de esos datos, teniendo en cuenta el conjunto de las devoluciones y las devoluciones por parte de un Estado a otro:

TABLA 1: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2004-2018)

READMISIONES	Solicitadas por España a Portugal	Solicitadas por Portugal a España	Totales
2004	1.120	510	1.630
2005	588	461	1.049
2006	633	348	981
2007	381	478	859
2008	389	430	819
2009	259	231	490
2010	246	204	450
2011	307	177	484
2012	380	131	511
2013	201	46	247
2014	178	65	243
2015	191	52	243
2016	125	33	158
2017	33	24	57
2018⁷⁹	34	21	55
TOTALES	5.065	3.211	8.276

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los datos facilitados por el Ministerio del Interior (Portal de Transparencia)

GRÁFICO 1: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2004-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los datos facilitados por el Ministerio del Interior (Portal de Transparencia)

⁷⁹ Los datos de 2018 únicamente se refieren hasta agosto de ese año

De estos datos se desprende que las devoluciones entre ambos Estados ibéricos son muy modestas, más aún si los comparamos con las readmisiones hechas en virtud de Acuerdos con otros Estados, como es el caso de Francia, país con el que se llevaron a cabo más de 300.000 readmisiones entre 2003 y 2015 (Barbero, 2017). Además, se observa una fuerte tendencia decreciente en el número de readmisiones a lo largo de los años, pero ¿es esto indicativo de que cada vez menos inmigrantes irregulares tratan de cruzar de un Estado a otro, o por el contrario, de que las autoridades hispano-portuguesas están dejando de utilizar el acuerdo, llevando a cabo por tanto devoluciones no declaradas?

También hemos podido obtener cifras de las readmisiones entre España y Portugal de los Informes presentados por el Serviço de Estrangeiros e Fronterias (SEF) portugués entre 2007 y 2017. Antes de entrar a analizar esos datos más en profundidad, conviene mencionar que en el Informe de 2017 sobre Inmigración, Fronteras y Asilo presentado por el SEF únicamente se menciona que a lo largo de ese año se registraron 111 readmisiones, de las cuales 90 fueron solicitadas por otro Estado a Portugal y 21 por parte de Portugal a otro Estado. Sin embargo, no desglosa los Estados con los que han tenido lugar dichas readmisiones, por lo que a partir de ahora nos limitaremos a analizar los datos entre 2007 y 2016, presentando la evolución anual de los mismos:

TABLA 2: READMISIONES ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL (2007-2016)

READMISIONES	Solicitadas por España a Portugal	Solicitadas por Portugal a España	Totales
2007	358	450	808
2008	377	425	802
2009	218	227	445
2010	220	194	414
2011	252	152	404
2012	357	114	471
2013	194	39	233
2014	176	55	231
2015	183	49	232
2016	146	41	187
TOTALES	2.481	1.746	4.227

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe anual de Inmigración, Fronteras y Asilo del Serviço de Estrangeiros e Fronterias (2007-2016)

Al comparar el número de devoluciones obtenidas por los informes del SEF con los datos otorgados por el Ministerio del Interior, vemos que los datos no coinciden y ambos organismos están publicando resultados diferentes. Es decir, existe discrepancia entre ambas fuentes al respecto del número de readmisiones realizadas entre España y Portugal, al menos en el periodo para el que disponemos datos tanto del Ministerio del Interior como del SEF, lo cual hace que, a pesar de todos los instrumentos e iniciativas de cooperación existentes entre ambos Estados ibéricos, se pueda poner en duda la eficacia de esa colaboración y coordinación.

Por otro lado, podemos analizar las cifras de readmisiones entre España y Portugal desglosándolas según el lugar en el que ha tenido lugar la interceptación del inmigrante irregular, así como su consiguiente devolución:

TABLA 3: READMISIONES SOLICITADAS POR ESPAÑA A PORTUGAL

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
ALCAÑICES								2				1	1			4
AYAMONTE	4	15	48	9	44	61	45	21	15	10	2	2	1	6	8	291
BADAJOS		2														2
CAYA	65	51	59	48	88	81	2	5	2	3	1	1	1			407
FUENTES DE OÑORO	1043	512	519	315	230	101	193	275	357	178	172	184	122	27	26	4254
FUERTEVENTURA	1															1
MADRID BARAJAS	3															3
SALVATIERRA DE MIÑO		4	5		1											10
TARIFA									1							1
TUY	4	4	2	9	26	16	6	4	5	10	3	3				92
TOTAL	1120	588	633	381	389	259	246	307	380	201	178	191	125	33	34	5065

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Portal de Transparencia)

TABLA 4: READMISIONES SOLICITADAS POR PORTUGAL A ESPAÑA

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
ALCAÑICES						1	2			1	1		1		1	7
AYAMONTE	2	35	67	31	33	12	31	22	27	5	12	7	5	3	9	301
BARCELONA EL PRAT				2												2
CANFRANC											3					3
CAYA	35	36	34	88	139	97	38	11	7	6	3	6	1	1	4	506
FUENTES DE OÑORO	459	358	238	340	240	82	98	117	70	30	29	30	22	15	5	2133
TUY	13	28	9	15	17	30	35	24	25	3	17	9	4	5	1	235
UNIDAD CENTRAL DE FRONTERAS	1	4		2	1	9		3	2	1					1	24
TOTAL	510	461	348	478	430	231	204	177	131	46	65	52	33	24	21	3211

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior (Portal de Transparencia)

Se observa a lo largo de los años un peso especialmente significativo de las readmisiones realizadas en el paso fronterizo de Fuentes de Oñoro (Salamanca), a pesar de no ser uno de los pasos fronterizos que más afluencia diaria de vehículos presenta, tal y como se mostraba en los datos contenidos en la Figura 2. Sin embargo, desde 2004 hasta la actualidad las cifras caen abruptamente, hasta quedar la readmisión entre España y Portugal como una figura residual también en el paso fronterizo salamantino. También es de destacar que, aunque la mayoría de readmisiones han tenido lugar en pasos fronterizos de “La Raya” Ibérica (Ayamonte, Tuy, Badajoz...), existen ciertos casos en los que el nacional de un tercer Estado ha sido detenido en los aeropuertos de Barajas (Madrid) o El Prat (Barcelona), así como en ubicaciones muy alejadas de la frontera hispano-portuguesa (por ejemplo, en la ciudad canaria de Fuerteventura, como ocurre en el año 2004).

Además, en los informes realizados anualmente por el SEF se especifica cuáles son las principales nacionalidades con las que han tenido lugar las readmisiones de la República Portuguesa tanto con España como con Francia (e incluso en algunas ocasiones con Marruecos), pero solo nos muestran estos datos en los informes de 2007 a 2012. Por otro lado, no se nos

presentan los datos desglosados entre esos países, por lo que vamos a presentarlos en términos totales: comenzaremos por las readmisiones pasivas, en las que podemos ver la composición de los flujos migratorios que se dirigen de Portugal hacia otros Estados (es decir, se trata de readmisiones que solicitan Francia o España a Portugal), y posteriormente analizaremos las readmisiones activas solicitadas por Portugal a España y Francia y puntualmente a Marruecos, en el que observaremos la distribución por nacionalidades de los inmigrantes cuyo destino es el país luso. A pesar de que los últimos informes (2013-2017) detallan menos en el ámbito de las readmisiones, limitándose a indicar el número de readmisiones pasiva y activas con cada Estado sin detallar al respecto de las nacionalidades más significativas, resulta interesante sintetizar los datos de los que disponemos y hacer varios comentarios al respecto:

TABLA 5: READMISIONES PASIVAS (SOLICITADAS POR ESPAÑA Y POR FRANCIA) POR NACIONALIDADES

Principales Nacionalidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	279	224	154	129	89	84
Cabo Verde	65	89	63	80	58	84
Guinea-Bissau	39	42	34	25	27	49
Angola	28	32	22		19	
Pakistán	22	27		14		
Senegal			23			
Ucrania				18		23
Bangladesh					20	
Guinea						18
Otros ⁸⁰	227	185	149	102	90	147
Total	660	599	445	368	303	405

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe anual de Inmigración, Fronteras y Asilo del Serviço de Estrangeiros e Fronteras (2006-2012)

Es de destacar que entre 2006 y 2007 se da un cambio importante en cuanto a las readmisiones pasivas, pues en 2006 Rumanía y Bulgaria ocupaban el segundo y quinto lugar, respectivamente, de nacionalidades más representativas, debido a que hasta entonces estos países de Europa del Este no pertenecían a la Unión Europea y sus ciudadanos requerían de permiso o visado para entrar en cualquier Estado comunitario. Sin embargo, ambos Estados pasaron a ser Estados miembros de la Unión el 1 de enero de 2007, disfrutando de ese modo de las ventajas de la libre circulación de las que gozan todos los ciudadanos comunitarios.

A partir de 2007, se confirma la tendencia decreciente del total de las readmisiones solicitadas a Portugal, como ya se dijo al analizar únicamente las readmisiones solicitadas por España. Por otro lado, se observa un predominio de readmisiones de nacionales de Brasil, Cabo Verde, Angola y Guinea-Bissau, cuyos motivos podrían ser el comienzo en un país con el que tienen en común el portugués como idioma oficial la travesía hacia otros Estados miembros de la Unión

⁸⁰Debido a la ausencia de datos publicados más concretos, cada año únicamente presentamos las cinco principales nacionalidades con las que se han dado readmisiones activas y pasivas, por lo que en el apartado “otros” se incluyen las demás nacionalidades, algunas de las cuales podrían estar dentro de ese ranking de “nacionalidades más representativas” de otros años.

(teniendo en cuenta también la ubicación geográfica tanto de Portugal como del resto de países africanos y latinoamericanos). En el caso de las readmisiones de ciudadanos ucranios, es reseñable que la comunidad ucrania es una de las nacionalidades extranjeras más representativas en Portugal, tal y como se indica en los informes del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

TABLA 6: READMISIONES ACTIVAS (SOLICITADAS POR PORTUGAL) POR NACIONALIDADES

Principales Nacionalidades	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	176	159	85	69	50	32
India	50	36	16		8	8
Pakistán	43					
Egipto	29					
Marruecos	18	16		15	9	6
Guinea-Bissau		30	16	11	7	6
Cabo Verde		21				
Nigeria		16	16	14		6
China			15	12		9
Bangladesh					19	6
Otros	136	149	83	83	63	49
Total	452	427	231	204	156	122

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe anual de Inmigración, Fronteras y Asilo del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2006-2012)

Se vuelve a reafirmar el descenso de las readmisiones solicitadas por Portugal con el paso de los años, como ocurría al analizar individualmente las solicitadas a España. Vuelve a consolidarse como principal nacionalidad la brasileña, territorio colonial del Imperio portugués que comparte el portugués como idioma oficial, de modo que la facilidad añadida que supone el conocimiento del idioma resultaría un aliciente para los inmigrantes para buscar asentarse en el país luso. Los mismos argumentos podrían utilizarse para tratar de explicar los flujos de nacionales de Guinea-Bissau y Cabo Verde hacia Portugal, aunque se dan en menor medida.

Es relevante también la nacionalidad marroquí, sobre todo teniendo en cuenta las controvertidas prácticas que se llevan a cabo en la frontera de Ceuta y Melilla, limítrofes con Marruecos, para tratar de frenar la inmigración irregular procedente de este Estado, cuestión que abordaremos brevemente más adelante.

2.2. El Convenio de Readmisión en relación con la normativa portuguesa y española de extranjería

A la vista de los datos presentados, hemos concluido que la frontera luso-hispana no presenta mucha actividad en lo que se refiere a readmisiones entre ambos Estados, lo que nos hace poner en duda si en verdad no es necesario utilizar esta media o si por el contrario se están dando devoluciones no declaradas de inmigrantes sin aplicar el Acuerdo. Sin embargo, a continuación conviene pararse a ver cómo encaja la figura de la readmisión en las leyes de extranjería tanto de Portugal como de España.

Comenzando por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (también conocida como Ley de Extranjería, LOEx), hace una mención concreta a los acuerdos de readmisión, estableciendo en su Disposición Adicional Sexta que *“los extranjeros que, en virtud de los acuerdos que regulen la readmisión de las personas en situación irregular suscritos por España, deban ser entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español, les será de aplicación lo dispuesto en los citados acuerdos así como su normativa de desarrollo”*, debiendo incluir dichos acuerdos cláusulas de respeto a los Derechos Humanos. Por tanto, vemos que la LOEx remite a lo contenido en el propio Acuerdo a la hora de regular la devolución de los inmigrantes al Estado de origen o de tránsito, pero debiendo respetar en todo momento los derechos que se reconocen a los extranjeros, pues los acuerdos de readmisión no pueden situarse ni por encima del derecho interno, ni del derecho internacional o el comunitario (Barbero, 2017).

Por su parte, Portugal dedica la sección 5ª del Capítulo VII de la Ley nº 23/2007, de 4 de julio, de Entrada, permanencia, salida y expulsión de extranjeros del territorio nacional (actualizada por última vez mediante la Ley 26/2018, de 5 de julio) a la figura de la readmisión. Comienza definiendo en su artículo 163 el concepto de readmisión como la devolución, en virtud de un Convenio Internacional, de los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el territorio de un Estado y venidos directamente de otro Estado, previa solicitud formulada por ese Estado en cuyo territorio se encuentren.

Posteriormente, recoge que la aceptación y presentación de las solicitudes de readmisión es competencia del director nacional del SEF, con posibilidad de delegación (art. 164), así como la garantía de audiencia del extranjero y de la existencia de una investigación del caso por parte del SEF en las solicitudes formuladas por Portugal (art. 165) y de la posibilidad de interponer recurso contra la decisión de reenvío (art. 166). También se establece en el artículo 167 la prohibición de entrada en territorio portugués durante 3 años al extranjero que haya sido reenviado a otro Estado en virtud de un acuerdo de readmisión. Por último, en caso de extranjeros que posean título que les habilite a permanecer legalmente en Portugal, se prevé la readmisión inmediata y sin formalidad alguna en territorio luso, mientras que en caso de que se readmita a un extranjero que no cumpla las condiciones de permanencia en el país se adoptará contra él medida de expulsión (art. 168).

Finalmente, es de destacar que el 11 de enero de 2019 el Parlamento portugués aprobó un proyecto de ley presentado por el Partido Comunista portugués que modifica la Ley 23/2007⁸¹. En la exposición de motivos del proyecto se reconoce que existe un importante número de extranjeros trabajando y viviendo honestamente en el país en situación irregular desde hace muchos años, con las dificultades que ello implica en lo que respecta a su integración social. Ante esta situación, el Partido Comunista propone mediante este proyecto de ley que los ciudadanos extranjeros que se encuentren en Portugal sin la autorización requerida legalmente puedan obtener la legalización (la cual se extenderá a sus familiares) desde que dispongan de medios de subsistencia mediante el ejercicio de una actividad profesional o, en cualquier caso, si han residido en el país permanentemente desde antes del 1 de julio de 2015.

⁸¹ PROJETO DE LEI N.º 881/XIII/3.ª, Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados (6.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)

Una vez vistas las menciones concretas de la regulación lusa y española, resulta necesario analizar algunos casos recogidos en la jurisprudencia española en los que se ha aplicado el Convenio de Readmisión celebrado entre ambos Estados: es el caso de la Sentencia 911/2017 del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Castilla y León, de 23 de febrero, dictada resolviendo recurso de apelación contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N°2 de Salamanca de 27 de julio de 2016, que desestimó el recurso incoado frente a la Resolución de la Delegación del Gobierno de Salamanca del 13 de julio de 2015 que acuerda la expulsión del recurrente tras haber sido éste entregado por el SEF portugués en virtud del Acuerdo de Readmisión. El tribunal aduce que, a la vista de que el recurrente en ningún momento trató de regularizar su situación en España, es correcta la adopción de la medida de expulsión prevista en el artículo 57 LOEx⁸² para los casos en los que se cometa la infracción de estancia irregular prevista en el artículo 53.1.a de la citada ley. Casos similares se presentan en las Sentencias del TSJ de Castilla y León 2869/2017, de 13 de julio, 2678/2017, de 16 de junio, 32/2016, de 7 de enero, 794/2014, de 21 de febrero, entre otras, así como en otras sentencias del TSJ de Andalucía (por ejemplo, la Sentencia 4078/2016, de 6 de abril, o la Sentencia 6338/2016, de 21 de junio, ambas resolviendo un recurso frente a dos sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N°2 de Ceuta que desestiman los recursos contra las decisiones de expulsión).

No obstante, también encontramos casos en los que los recursos de los extranjeros readmitidos desde Portugal han sido estimados, revocando las resoluciones que decretan su expulsión. Esto ocurre cuando el extranjero se encuentra en situación de tránsito irregular hacia Portugal, conducta que no se encuentra tipificada en el artículo 53.1.a, pues este artículo únicamente prevé como infracción grave la estancia ilegal *“por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente”*. En este sentido se pronuncian las sentencias del TSJ de Castilla y León 3553/2013, de 29 de julio y 4650/2012, de 28 de septiembre, entre otras.

En definitiva, vemos que una vez aplicado el Acuerdo de Readmisión, al llegar el extranjero a España se promueve un procedimiento administrativo de expulsión, con posibilidad de recurso, cumpliendo las previsiones recogidas en la Ley de Extranjería al respecto del derecho a la tutela judicial efectiva y asistencia letrada (arts. 20-22), pero ¿qué ocurre en el caso de la aplicación del propio Acuerdo de Readmisión?

2.3. La readmisión sin formalidad alguna y respeto a los derechos de los extranjeros.

A continuación, conviene detenerse en la readmisión “sin formalidad alguna” prevista en el artículo 1 del Convenio de Readmisión entre España y Portugal, en tanto que puede resultar controvertida por su choque con ciertos derechos reconocidos a los extranjeros

⁸² El artículo 57 establece también la posibilidad de imponer la sanción de multa de manera excluyente a la de expulsión, pero el TJUE lo ha declarado contrario a la Directiva 2008/115, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (STJUE de 23 de abril de 2015, *Samir Zaizoune*, asunto C-38/14)

(independientemente de su situación jurídica) y por sus notas de similitud con las prácticas de “devoluciones en caliente” seguidas en la frontera con Marruecos de Ceuta y Melilla.

En primer lugar, la celeridad que implica la readmisión “sin formalidad alguna” rompe con la tradición constitucional y administrativa por la que toda acción pública que desemboque en un resultado gravoso (como lo es la readmisión y la consiguiente deportación) requiere de un procedimiento ajustado a derecho y en el que se garantice el derecho a defensa y a recurso del sujeto que se ve afectado por dicha decisión (Barbero, 20107). Es decir, la readmisión “sin formalidad alguna” podría implicar la limitación e incluso la denegación a los detenidos para la readmisión del Derecho Fundamental de la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, reconocido a los extranjeros en el artículo 20 LOEx, así como de su posibilidad de recurrir la devolución (art. 21 LOEx).

En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, conviene recordar la estrecha vinculación que guarda con el derecho a asistencia jurídica, que será gratuita *“cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”* (art. 119 CE). Sobre ello, es de destacar que el artículo 22 de la Ley de Extranjería reconoce el derecho de asistencia letrada para el caso de todas las figuras de deportación en ella previstas (denegación de entrada, devolución o expulsión del territorio español), así como la asistencia de intérprete en su caso, las cuales serán gratuitas si el extranjero carece de recursos económicos suficientes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ya ha aclarado que *“desde la STC 99/1985, de 30 de septiembre, de la que se hizo eco la STC 115/1987, de 7 de julio, ha reconocido a los extranjeros, con independencia de su situación jurídica, la titularidad del derecho a la tutela judicial efectiva⁸³”,* en tanto que este derecho se incluye dentro de los Derechos Fundamentales *“que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano’ o, dicho de otro modo, con aquéllos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución.⁸⁴”* En resumen, el Tribunal Constitucional concluye que el derecho a la tutela judicial efectiva (y por tanto, también la asistencia letrada) corresponde por igual a españoles y extranjeros, independientemente de la situación de regularidad o irregularidad de estos últimos, y afirmando que todas las personas que gozan de este derecho deben poder beneficiarse de la asistencia jurídica gratuita si se constata que no disponen de recursos económicos suficientes (STC 95/2003, Fundamento 4º).

Por último, es de destacar que, en caso de negar la tutela judicial a los extranjeros a los que se les ha aplicado el Convenio de Readmisión, no solo se estaría contraviniendo la línea jurisprudencial sentada por el TC, sino también de normas internacionales de las que España es parte y que se sitúan por encima del Convenio de Readmisión⁸⁵, tales como la Convención Europea de Derechos Humanos (art. 6), la Declaración Universal de Derecho Humanos (art. 10) o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art. 14), normas que reconocen en los citados artículos el derecho equivalente al que nuestra Constitución denomina tutela judicial efectiva a “todas las personas”, sin atención a su nacionalidad.

⁸³ STC 95/2003, de 22 de mayo (Fundamento 5º)

⁸⁴ STC 107/1984, de 23 de noviembre

⁸⁵ CHUECA, A; AGUELO, P; ALMANDOZ, I; PUIG PELLICER, JR; BATALLA, M, “Informe sobre la problemática de la asistencia letrada en las fronteras interiores Schengen”. Subcomisión de Extranjería del Consejo General de Abogacía, 2006

En segundo lugar, esas readmisiones sin formalidad alguna, por la rapidez con la que se llevan a cabo y la suspensión de las reglas de procedimiento administrativo que suponen, podrían llegar en cierto modo a asemejarse a las “devoluciones en caliente” realizadas en Ceuta y Melilla, pero sin el componente de violencia que suele acompañar a las prácticas policiales seguidas en las inmediaciones de la valla con Marruecos (Barbero, 2017). Dichas prácticas encuentran una cobertura legal al amparo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (o simplemente Ley de Seguridad Ciudadana), que incorpora en su disposición final primera la modificación de la Ley de Extranjería, incluyendo una disposición adicional décima que establece que *“los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”*, todo ello *“respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.”* De esta manera, se está permitiendo a los cuerpos de seguridad del Estado expulsar, de manera inmediata y por la vía de hecho, a Marruecos a los inmigrantes que intenta cruzar a Ceuta y Melilla, sin ningún tipo de comprobación individual, interrogatorio, expediente administrativo o participación judicial⁸⁶. Como ya vimos en el apartado II, esta práctica fue declarada contraria al Convenio Europeo de Derechos Humanos por el TEDH en 2017⁸⁷.

2.4. Controles policiales al amparo de la Ley de Seguridad Ciudadana: ¿Controles de identidad o controles fronterizos?

Ya hemos analizado que, al amparo de la jurisprudencia del TJUE, los controles policiales que realicen los Estados en las zonas fronterizas deben reunir ciertas condiciones para que no se les suponga un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, tales como su carácter no permanente y aleatorio o estar relacionados con la obligación de portar los documentos de extranjería requeridos. En relación con la posesión de los documentos, la Ley de Seguridad Ciudadana obliga en su artículo 13.1 a que los extranjeros lleven consigo la documentación que acredite su identidad y la que les permita acreditar su situación regular en España, deber pero también derecho previsto igualmente en el artículo 4 de la Ley de Extranjería. Quedan asimismo obligados a exhibir dichos documentos cuando así se lo requirieran los agentes de la policía, sin perjuicio de que puedan demostrar su identidad por cualquier otro medio (art. 13.3 LO 4/2015).

Continuado con la idea anterior, la Ley de Seguridad Ciudadana permite a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requerir la identificación de una persona cuando existan indicios de que ha podido cometer una infracción, a fin de poder imponer las sanciones penales o administrativas correspondientes y respetando en todo momento los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación (art. 16). De este modo, vemos que los controles policiales previstos en la Ley Orgánica 4/2015 se basan en la comprobación de que se cumple con la obligación de portar los documentos de extranjería.

⁸⁶ SAGARRA, E. “Devoluciones en caliente y la “Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”: ¿Medida sancionadora inconstitucional en España?”. *Revista de Derecho vLex*, Nº 130, marzo de 2015.

⁸⁷ STEDH, N.D. *Y N.T contra España*, de 3 de octubre de 2017

Sobre ello, el Tribunal de Luxemburgo ya aclarado que los Estados miembros pueden establecer normas internas en las que se establezca tal obligación, sin que esta cuestión se vea afectada por la supresión de controles en la fronteras internas (recordemos la ya mencionada STJUE de 19 de julio de 2012, sobre el asunto C-278/12). Sin embargo, la delgada línea que separa a los controles policiales realizados en las zonas fronterizas y a los controles fronterizos nos hace plantearnos si ciertas prácticas habituales no son en verdad controles fronterizos, o si no tienen efectos equivalentes a los controles fronterizos más allá del control de identidad por cuestiones de descubrimiento de infracciones, suponiendo de este modo una vulneración de los preceptos del Código de Fronteras Schengen.

V.CONCLUSIONES

A pesar de la libertad de circulación y eliminación de fronteras que promueve la UE, los Estados miembros cada vez establecen más controles y restricciones a esa libertad característica del Espacio Schengen. De este modo, en plena era de la globalización, paradójicamente se observa un cambio de paradigma, pasando del discurso favorable a un “mundo sin fronteras” a una prevalencia de la seguridad frente a la libertad y quedando esta última condicionada a la existencia de amenazas a la paz y la seguridad interior tales como el terrorismo, eventos internacionales y el riesgo de flujos migratorios secundarios a raíz de la crisis de refugiados. Esta situación llega incluso a afectar no solo al derecho de asilo, sino a otros Derechos Humanos: pensemos, por ejemplo, en como el origen de la persona puede ser un criterio para ser o no sometida a controles fronterizos y en como choca esto con la no discriminación.

Dicho de otro modo, el Espacio Schengen se ha convertido en un área con una movilidad más limitada, en la que los Estados tienden a relacionar fronteras con seguridad, por lo que cada vez reactivan sus fronteras internas con mayor frecuencia (muchas veces de manera unilateral y sin una justificación suficiente). Ello queda en evidencia si tenemos en cuenta que, desde 2015 hasta la actualidad, se han reestablecido o prorrogado los controles fronterizos 65 veces, mientras que desde 2006 hasta 2015 únicamente se recurrió a esta vía en 35 ocasiones. A esto hay que añadir la construcción de vallas tanto en las fronteras entre Estados miembros como con terceros Estados, así como la excesiva fuerza policial que suele acompañar a estas medidas dirigidas a frenar la inmigración irregular.

Así las cosas, desde la Unión se ha tratado de impulsar a los Estados miembros a que, en vez de reintroducir los controles fronterizos, opten por intensificar los controles policiales en su territorio (incluso en zonas fronterizas), pues la ausencia de fronteras no es obstáculo para que los Estados ejerzan sus competencias de policía, siempre que no tengan un efecto equivalente las inspecciones fronterizas. Sin embargo, los Estados han entendido que la única medida eficaz para luchar contra las presiones migratorias y amenaza terrorista es la reactivación de las fronteras internas, medida que debe ser adoptada únicamente de manera excepcional y como último recurso. Ello se observa en el importante aumento de las notificaciones por parte de los Estados miembros de reactivar los controles en las fronteras internas de la Unión, llegando en algunos casos a prorrogarlos hasta forzar los límites temporales previstos en el CFS.

Esta situación ha llevado a la Comisión Europea a plantear una propuesta de modificación del Título III del Reglamento 399/2016, ampliado aún más los plazos durante los que se permite reintroducir los controles. No obstante, la reactivación de las fronteras internas no solo se ha mostrado incapaz de solucionar los problemas de la crisis migratoria, sino que implica importantes perjuicios para el conjunto de la Unión Europea: además de acabar con las ventajas de la libre circulación y afectar al mercado único y al comercio entre los Estados miembros, económicamente hablaría unos costes de entre 5.000 y 18.000 millones de euros al año para el conjunto de la economía de la UE⁸⁸, socavando profundamente el espíritu Schengen.

En definitiva, todo ello nos muestra una situación de crisis en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y nos hace cuestionarnos la existencia de una verdadera “Europa sin fronteras”. También nos lleva a pensar que en el futuro los Estados miembros continuarán con la tendencia seguida hasta la actualidad, reintroduciendo con cada vez mayor frecuencia los controles en sus fronteras internas y poniendo en grave peligro no solo la libertad de circulación (que se constituye como uno de los pilares fundamentales de la Unión), sino también otros Derechos Humanos como el derecho de asilo e incluso la no discriminación.

Pasando a la situación concreta de la frontera entre España y Portugal, con la adhesión de ambos Estados a la Comunidad Económica Europea se consiguió superar la histórica desconfianza mutua, pasando a una cooperación intensa en muy diversas materias, entre las que se encuentra la cooperación policial y aduanera. Fruto de esta colaboración ambos Estados ibéricos firmaron un Acuerdo de Readmisión de extranjeros en situación irregular que han pasado desde el territorio de uno de los dos Estados al del otro, pero las devoluciones llevadas a cabo en virtud del Convenio son muy limitadas, y han ido en descenso con el paso de los años, quedando como una figura residual en “La Raya” ibérica. Esto nos hace plantearnos si en verdad se trata de una frontera que, a pesar de tener una afluencia importante de tráfico rodado, no es especialmente activa en términos de inmigración irregular, o si por el contrario las autoridades lusas y españolas están practicando devoluciones no declaradas de los extranjeros en situación irregular sin aplicar el Convenio de Readmisión.

Además, a pesar de que los acuerdos de readmisión se han configurado como un instrumento importante en la política migratoria europea, la celeridad que implican puede poner en peligro el respeto a ciertos Derechos Fundamentales reconocidos a los extranjeros. Es el caso del derecho a solicitar asilo o la tutela judicial efectiva y el derecho a asistencia letrada (gratuita en caso de no disponer de medios económicos suficientes), derechos reconocidos a todos los extranjeros, independientemente de su situación de regularidad o irregularidad, y que las readmisiones “sin formalidad alguna” previstas en el Convenio luso-hispano podrían vulnerar, resultando de este modo contrarias a numerosas normas internacionales de las que ambos Estados son parte y quedan por tanto obligados a respetar.

⁸⁸Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Reestablecer Schengen-Hoja de ruta, del 4 de marzo de 2016 [COM(2016) 120 final]

VI. BIBLIOGRAFÍA

AMANTE, M.F. , “Performing Borders: Exceptions, Security and Symbolism in Portuguese Borders Control”. *Journal of Borderlands Studies*,2017.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. “La situación de los Derechos Humanos en el mundo”. Informe 2017/2018. Pp. 125 y 233-234.

BARBERO, I. “The European Union Never got Rid of Its Internal Controls: A Case Study of Detention and Readmission in the French-Spanish Border”, *European journal of migration and law*, vol. 20, nº1, 2018, pp. 1-27

BARBERO, I. “La readmisión de extranjeros en situación irregular entre Estados miembros: consecuencias empírico-jurídicas de la gestión policial de las fronteras internas”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, nº 36, 2017

BACZYNSKA, G. & S. LEDWITH. “How Europe built fences to keep people out”, *REUTERS*, 2016.

BIGO , D.; “Immigration controls and free movement in Europe”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, nº 875, 2009, pp. 579-591

BIGO , D., BROUWER, E., CARRERA, S., GUILD, E., GUITTET, E. P., JEANDESBOZ, J. y SCHERRER, A.; “The EU counter - terrorism policy responses to the attacks in Paris: Towards an EU security and liberty agenda”, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, nº 81, 2015.

BUX, U. “La gestión de las fronteras exteriores”. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, 2018

CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. “Fronteras intraeuropeas, desactivación fronteriza, cooperación transfronteriza e instituciones: El caso de La Raya ibérica”. *Estudios Fronterizos*, vol. 18, nº 36, 2017, pp. 78-101

CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. “Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza”. *Estudios fronterizos*, vol. 16, nº 31, 2015, pp. 65-89

CARRERA, S., STEFAN, M., CHUN LUK, N. & VOSYLIUTE, L.”The future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016.” *European Parliament, Civil liberties, Justice and Home Affairs*. 2018

CHUECA, A; AGUELO, P; ALMANDOZ, I; PUIG PELLICER, JR; BATALLA, M, “Informe sobre la problemática de la asistencia letrada en las fronteras interiores Schengen”. *Subcomisión de Extranjería del Consejo General de Abogacía*, 2006

COMISIÓN EUROPEA. [“Comunicado de prensa- El Sistema de Información de Schengen \(SIS II\) empieza a funcionar”](#). Bruselas, 9 de abril de 2013

EUROPA PRESS. [“Zoido propone en Portugal que el CITCO y la UCAT colaboren para hacer frente a la amenaza de yihadistas retornados.”](#) 29/05/2017

EUROPEAN COMMISSION. [“Interreg: European Territorial Cooperation”](#)

- EUROPEAN COMMISSION, Migration and Home Affairs. [Visa Information System \(VIS\)](#). 2018
- European Commission, Migration and Home Affairs, [“Temporary Reintroduction of Border Control”](#). 2018
- HAASE, D. “Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial”. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. 2018.
- ILLAMOLA DAUSÁ, M., “TJUE-Sentencia de 22.06.2010 (Gran Sala), Aziz Melki y Selim Abdeli, C-188/10 y C-189/10 – Controles fronterizos y controles de identidad dentro del espacio Schengen”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 41, 2012, pp. 205-220.
- INTERREG España-Portugal 2014-2020. [“Resumen para el ciudadano del Programa de Cooperación Transfronteriza INTERREG V-A España-Portugal \(POCTEP\) 2014-2020”](#). 2018
- Junta de Castilla y León; [“MACRORREGIÓN CASTILLA Y LEÓN - GALICIA - ASTURIAS - CANTABRIA - CENTRO Y NORTE DE PORTUGAL”](#)
- LANDERO, J. [“Arrancan las obras de reforma del Puente Internacional del Guadiana”](#). *Huelva Información*. 16/11/2017
- MANGAS MARTÍN, A., “Algunos desarrollos jurisprudenciales sobre asilo e inmigración irregular en la Unión Europea”, en AZNAR GÓMEZ, MJ. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en Homenaje al Prof. Manuel Pérez González*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1629-1644.
- MARTÍN MARTÍN, J. L. “La tierra de las “contendas”, notas sobre la evolución de la raya meridional en la Edad Media”, *Norba. Revista de Historia*, nº 16(1), 2003, pp. 277-293.
- MARTÍNEZ; A. [“Portugal rectifica y permite tránsitos locales en los pasos fronterizos cerrados por la visita del Papa.”](#) *La voz de Galicia*. 2017.
- MEDINA GARCÍA, E. “Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya)”, *Revista de estudios extremeños*, vol. 62, nº 2, 2006, pp. 713-723.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. [“La cooperación Transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas”](#). Octubre de 2016
- Ministerio del Interior. [“Juan Ignacio Zoido trasmite a Eduardo Cabrita que Portugal ha contado y seguirá contando con el apoyo y la colaboración de España ante situaciones de emergencia”](#). 25/05/2018
- OBSERVATORIO TRANSFRONTERIZO ESPAÑA/PORTUGAL (OTEP). “Documento nº8, datos 2015”. Secretaría General del Transporte; Ministerio de Fomento, 2017.
- OLESTI RAYO, A. O.; “El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 15, 2016, pp. 44-84.
- OLÍAS, I. “Las sanciones que Europa puede imponer a Hungría por su maltrato a los refugiados”. *Eldiario.es*. 20/09/2015
- OLIVA LÓPEZ, F. [“Fomento invertirá 5,7 millones en el tramo de la A-62 hasta Fuentes de Oñoro”](#). *Tribuna Salamanca*. 03/04/2018

PLATON, S., [“30 days, six months... forever? Border control and the French Council of State”](#), *Verfassungblog on matters constitutional*. 2018

SAGARRA, E. “Devoluciones en caliente y la “Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana”: ¿Medida sancionadora inconstitucional en España?”. *Revista de Derecho vLex*, nº 130, 2015.

SANTOS VARA, J. “Reglamento (UE) n. ° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur) [DOUE L 295, 6-XI-2013] Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).” *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 2, nº 1, 2014, pp. 289-290.

Secretaría de Estado de Administraciones Públicas “La cooperación Transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas”. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, “Relatório de Actividades. Imigração, Fronteiras e Asilo”, 2007-2017.

STRIK, T., “Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants”, Doc. 12168, 16 March 2010. Strasborug: Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

TRANSATIONAL INSTITUTE. “Market Forces. The development of the EU security-industrial complex.” 2017. Pp. 1-7.

Xunta de Galicia. [Inicio. Comunidad de Trabajo Galicia Norte de Portugal](#)

VII. ÍNDICE DE LEGISLACIÓN

Internacional y comunitaria

- Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- Tratado de la Unión Europea (92/C 191/01)
- Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980.
- Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de

Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01)
- Reglamento (CE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Disposición derogada).
- Reglamento (CE) 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 , sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT)
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular
- Reglamento (UE) 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur).
- Reglamento (UE) 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n ° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.
- Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).
- Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo.
- Reglamento (UE) 2016/1953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativo al establecimiento de un documento de viaje europeo para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y por el que se deroga la Recomendación del Consejo de 30 de noviembre de 1994.
- Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) 767/2008 y (UE) 1077/2011

Convenios bilaterales

- Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa relativo a la readmisión de personas en situación irregular, hecho en Granada el 17 de febrero de 1993

- Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002
- Acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho "ad referendum" en Málaga el 26 de noviembre de 2002.
- Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en materia policial y aduanera, hecho "ad referendum" en Évora el 19 de noviembre de 2005

Estatal

- Española
 - Constitución española
 - Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
 - Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección a la seguridad ciudadana
- Portuguesa
 - Ley 23/2007, de 4 de julio, de entrada, permanencia, salida y expulsión de extranjeros del territorio nacional
- Holandesa
 - Real Decreto 2000
- Alemana
 - Ley de policía federal
- Francesa
 - Código de procedimiento penal

VIII. ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA

- STEDH, *N.D y N.T contra España*, de 3 de octubre de 2017
- STJUE de 22 de junio de 2010, *Melki y Abdeli*, asuntos acumulados C-188/10 y C-189/10
- STJUE de 19 de julio de 2012, *Adil*, asunto C-278/12
- STJUE de 21 de junio de 2017, *A*, asunto C-9/16
- STC 107/1984, de 23 de noviembre de 1984
- STC 95/2003, de 22 de mayo de 2003
- STSJ Castilla y León 4650/2012, de 28 de septiembre de 2012
- STSJ Castilla y León 3553/2013, de 29 de julio de 2013
- STSJ Castilla y León 794/2014, de 21 de febrero de 2014
- STSJ Castilla y León 32/2016, de 7 de enero de 2016
- STSJ Andalucía 4078/2016, de 6 de abril de 2016
- STSJ Andalucía 6338/2016, de 21 de junio de 2016
- STSJ Castilla y León 911/2017, de 23 de febrero de 2017
- STSJ Castilla y León 2678/2017, de 16 de junio de 2017

- STSJ Castilla y León 2869/2017, de 13 de julio de 2017