

# **DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y DERECHO (DERECHO)**

**Curso 2021/2022**

## **La introducción del rechazo en frontera en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, mediante la enmienda a la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. Compatibilidad con el Derecho Internacional Público**

Autor/a: Germán Bringas Yagüe

Director/a: Ander Gutiérrez-Solana Journoud

Bilbao, a 24 de junio de 2022



## RESUMEN

Este Trabajo de Fin de Grado muestra un análisis de la introducción del rechazo en frontera en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (LOEX). Y es que, a través de una enmienda a la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana se introdujo, en el año 2015, este novedoso régimen de actuación; régimen destinado a controlar el flujo migratorio en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Además, esta figura del rechazo en frontera también viene a dar apariencia de legalidad a las denominadas “devoluciones en caliente”. En este sentido, la Disposición Adicional Décima de la LOEX donde se recoge este nuevo régimen de actuación ha generado cierta polémica en relación con la normativa constitucional, e internacional. Por ello, y con el objetivo de estudiar la relación de esta nueva figura con ambas normativas, hemos procedido a analizar la evolución del flujo migratorio, el procedimiento por el cual se ha aprobado, y su ámbito de aplicación.

**PALABRAS CLAVE:** migración, migrante, refugiado, inmigración irregular, frontera, seguridad ciudadana, expulsión, rechazo en frontera, principio de no devolución, expulsiones colectivas, compatibilidad.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>2. ACTIVIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA</b> .....	<b>5</b>
2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	5
2.2. RÉGIMEN DE ENTRADA AL TERRITORIO ESPAÑOL .....	13
2.2.1. <i>Diferencia entre “refugiado” y “migrante”</i> .....	14
2.2.2. <i>Régimen de entrada al territorio español. Artículo 25 LOEx</i> .....	16
2.2.3. <i>Inmigración irregular</i> .....	21
2.3. RECHAZO EN FRONTERA .....	23
<b>3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EMPLEADO PARA LA REFORMA INDEBIDA DEL RECHAZO EN FRONTERA</b> .....	<b>24</b>
3.1. SEGURIDAD CIUDADANA .....	26
3.2. CUESTIONES PROCEDIMENTALES SOBRE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 10ª.....	28
3.2.1. <i>Sometimiento a los dictámenes preceptivos</i> .....	28
3.2.2. <i>Conexión material entre la enmienda y el texto enmendado</i> .....	33
<b>4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000: LA EXPULSIÓN EN FRONTERA</b> .....	<b>35</b>
4.1 EXPULSIÓN DE MIGRANTES.....	36
4.1.1 <i>Expulsión</i> .....	36
4.1.2 <i>Denegación de entrada</i> .....	37
4.1.3 <i>Devolución</i> .....	38
4.2 APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 10ª .....	40
4.2.1 <i>Diseño del sistema de vallas de Ceuta y Melilla</i> .....	41
4.2.2 <i>Concepto operativo de frontera</i> .....	42
4.2.3 <i>Elementos de contención fronterizos</i> .....	44
<b>5. EL RECHAZO EN FRONTERA CON LA PROHIBICIÓN DE EXPULSIONES COLECTIVAS</b> .....	<b>49</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	<b>59</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>61</b>
7.1. DOCTRINA .....	61
7.2. FUENTES OFICIALES .....	66
7.3. JURISPRUDENCIA .....	68

## 1. INTRODUCCIÓN

La actividad migratoria en el territorio español es uno de los fenómenos que más ha crecido durante los últimos años. En este sentido, la gestión que se hace sobre la misma es general para todo el Estado. No obstante, las peculiaridades de determinados territorios (p.e. Ceuta y Melilla) deriva en la adopción de medidas particulares destinadas a controlar el alto flujo migratorio. En relación con la forma de gestionar esta actividad migratoria, a nivel nacional, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX) funciona como herramienta principal. Es en dicho texto legislativo donde se especifica la forma de actuar general (art. 25 LOEX) con respecto a los movimientos migratorios. Sin embargo, con el fin de atender las necesidades de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en el año 2015, se aprobó una reforma dudosa de la Ley de Protección Ciudadana; reforma mediante la que se introdujo la Disposición Adicional Décima (DA 10ª) en la LOEX. Esta DA 10ª viene a introducir un nuevo mecanismo de actuación, denominado “rechazo en frontera”, para gestionar la migración en Ceuta y Melilla. Este novedoso mecanismo, sobre el que procederemos a realizar el correspondiente estudio normativo.

Como punto de partida, nos hemos planteado la cuestión de si esta DA 10ª se ajusta al Derecho Internacional; en concreto, al principio de no devolución, y a la prohibición de expulsiones colectivas. Y es que, el “rechazo en frontera” no solo controla el flujo migratorio en Ceuta y Melilla, sino que también viene a dar apariencia de legalidad a las denominadas “devoluciones en caliente”. Para hallar la respuesta a la cuestión anterior, resulta imprescindible llevar a cabo el análisis de una serie de puntos que nos marcaran el camino hacia las conclusiones.

En primer lugar, debemos tener en cuenta la evolución que se ha experimentado en España a lo que a la actividad migratoria se refiere. En este sentido, analizaremos tanto la evolución histórica, como el régimen de entrada que existe actualmente. En segundo lugar, estudiaremos el “extraño” procedimiento empleado para la reforma por la que se ha introducido la DA 10ª. Concretamente, hablaremos de las cuestiones procedimentales que se han seguido para la aprobación de dicha disposición: el sometimiento a los dictámenes preceptivos, y la conexión material entre la enmienda y el texto enmendado. Por último, nos detendremos en el ámbito de aplicación de la DA 10ª. En relación con este punto, compararemos este nuevo

mecanismo de “rechazo en frontera” con los procedimientos preexistentes en la LOEX; para, posteriormente, ahondar en la aplicación de esta nueva forma de proceder.

Para llevar a cabo dicho análisis acudiremos a diferentes textos normativos donde podremos encontrar la legislación relacionada con esta materia. Además, la lectura de bibliografía especializada en el objeto de estudio nos será de gran ayuda a la hora de comparar diferentes posturas entorno a este nuevo mecanismo de actuación. Otro de los elementos que analizar es la jurisprudencia existente acerca de la migración y la extranjería; tanto en España, como a nivel internacional. Con todo ello, podremos analizar las cuestiones que se han especificado en el párrafo anterior, y mediante las que llegaremos a unas conclusiones que se incluirán al final de este trabajo.

## **2. ACTIVIDAD MIGRATORIA EN ESPAÑA**

### **2.1. Evolución Histórica**

A la hora de analizar la actividad migratoria en un determinado país resulta de vital importancia hacer un estudio simultáneo de la Historia del mismo. Y es que los eventos vividos en éste pueden condicionar sustancialmente la actividad migratoria de la población; tanto de los propios nativos que deciden emigrar a otro Estado, como de las personas extranjeras que desean acceder a su territorio. En el caso de España, a lo largo de la Historia reciente se han ido sucediendo diferentes acontecimientos que han tenido un resultado directo en la actividad migratoria. Debemos tener en cuenta el carácter colonial que caracterizó a España durante la edad moderna, que provocó un aumento de la emigración hacia dichos territorios con el objetivo de establecerse en otras tierras.

Posteriormente, ya en la edad contemporánea, en España se vivió una Guerra Civil (1936-1939) que desembocó en un periodo de dictadura que se extendió desde 1939 hasta 1975. Este periodo de dictadura franquista tuvo un efecto directo sobre la población española con ideales distintos al régimen, que supuso un aumento de la emigración hacia otros países. Se calcula que el mayor movimiento migratorio se experimentó entre los meses de enero y febrero del año 1939; periodo en el que aproximadamente medio millón de personas catalanas se dirigieron a Francia como resultado de la caída del frente de Cataluña. Resulta complicado concretar el número exacto de exiliados españoles que se desplazaron al país vecino. Para ello, el Centro de Información Documental de Archivos (CIDA), dispone de un archivo relativo a

los campos de personas refugiadas situados en Francia<sup>1</sup>. En este archivo se hace referencia al “Informe Valière” emitido por el gobierno francés en 1939, que cuantificaba en 440.000 el número de refugiados españoles en el sur de Francia. En este sentido, nos encontramos con el caso de los niños de la guerra; niños que tuvieron que abandonar España a causa de las circunstancias provocadas por la Guerra Civil española, y que tuvieron como destino la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, o Dinamarca<sup>2</sup>.

Más adelante, en el año 1975, tras el fin de la dictadura se inició un periodo de transición que tuvo como resultado un régimen democrático (1978) que se ha extendido hasta el día de hoy. Junto con la llegada del sistema democrático, ese mismo año se aprobó la Constitución Española (CE). En materia de extranjería, por un lado, el Título I, además de a los españoles, reconocía una serie de derechos a las personas extranjeras; y, por otro lado, el artículo 149.1 2ª de la CE atribuía al Estado la competencia exclusiva en esta materia. Posteriormente, en el año 1985 se aprobó la primera Ley Orgánica de extranjería sobre derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>3</sup>. Su principal cometido fue reunir en un solo texto normativo toda regulación referente a esta materia<sup>4</sup>, y “adecuar la normativa sobre extranjería al contexto comunitario”<sup>5</sup>. En esta misma década, en el año 1986, España se convirtió en Estado Miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Con todo esto, se experimentó un gran cambio en relación con el fenómeno de la migración durante los últimos quince años del siglo XX. Y es que, “la inmigración empezó a consolidarse como una realidad en nuestro país, que dejó de ser un país de emigración para emerger como país receptor de inmigrantes”<sup>6</sup>. De hecho, “si en 1978 todavía era muy escaso el

---

<sup>1</sup> *Campos de Refugiados* (s.f.). Centro de Información Documental de Archivos. <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/centros/cida/4-difusion-cooperacion/4-2-guias-de-lectura/guia-exilio-espanol-1939-archivos-estatales/campos-de-refugiados.html> (mayo 2022)

<sup>2</sup> Barrenetxea Marañón, I., “Los niños de la guerra: entre la historia oral, el cine y la memoria”, *Historia Contemporánea*, nº 45, 2011, p. 743

<sup>3</sup> Actualmente, la ley vigente es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Este texto en su artículo primero menciona las personas que son consideradas extranjeras. Concretamente, se refiere a aquellos sujetos que carecen de nacionalidad española.

<sup>4</sup> Mazkiaran, M., “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, *Mugak*, nº 29, <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-29/recorrido-por-las-leyes-de-extranjeria-en-espana#:~:text=Efectivamente%2C%20la%20Ley%20Org%C3%A1nica%20,la%20primera%20Ley%20de%20extranjer%C3%ADa>

<sup>5</sup> Soriano-Miras, R., “Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social”, *Revista de sociología*, vol. 96, nº 3, 2011, p. 689. <https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/244982/328138>

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 688

volumen de inmigración hacia nuestro país, que tan solo contaba con 158.349 residentes extranjeros, una década después esa cifra ya se había duplicado” (Consejo Económico y Social 2019, 43). Es decir, con la entrada en la Unión Europea se produjo un punto de inflexión. España pasó de caracterizarse por ser un estado principalmente emisor, a ser uno de los principales destinos de las personas extranjeras. Según Alonso Pérez y Furio Blasco<sup>7</sup>, se pasó de 165.000 residentes extranjeros en España en el año 1975, a 4 millones en el año 2006. Actualmente, tal y como veremos más adelante, este número se ha elevado hasta los 5,5 millones.

En el año 2008, la irrupción de la crisis internacional tuvo también un efecto directo en la actividad migratoria en España. Sin embargo, los resultados de la misma no se experimentaron hasta el año 2009 (ej. ver Tabla 1). En relación con esta materia, los resultados pueden verse materializados en el nivel de inmigración; es decir, en el número de personas procedentes del extranjero que llegaron a España. En lo relativo a esta cifra<sup>8</sup>, mientras que en el año 2008 el número de entradas en España alcanzó los 599.074, en el año 2009 esta cifra disminuyó hasta 392.963. En el año 2013, este valor alcanzó su mínimo (280.772) desde el comienzo de la crisis. Sin embargo, en 2014 se comenzó un proceso de recuperación que se fue consolidando durante los siguientes años (ej. ver Gráfico 1), y que tuvo como resultado una recuperación del número de inmigrantes. Y es que en el año 2017 esta cifra se elevó hasta 532.132. (Instituto Nacional de Estadística s.f.)

---

<sup>7</sup> Alonso Pérez, M. y Furio Blasco, E., “España: de la emigración a la inmigración”, *HAL open science*, 2007, p. 4 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00130293/document>

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística, Migraciones Exteriores: Flujo de inmigración procedente del extranjero por año, sexo y edad, 2008-2017, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24282&L=0> (marzo 2022)

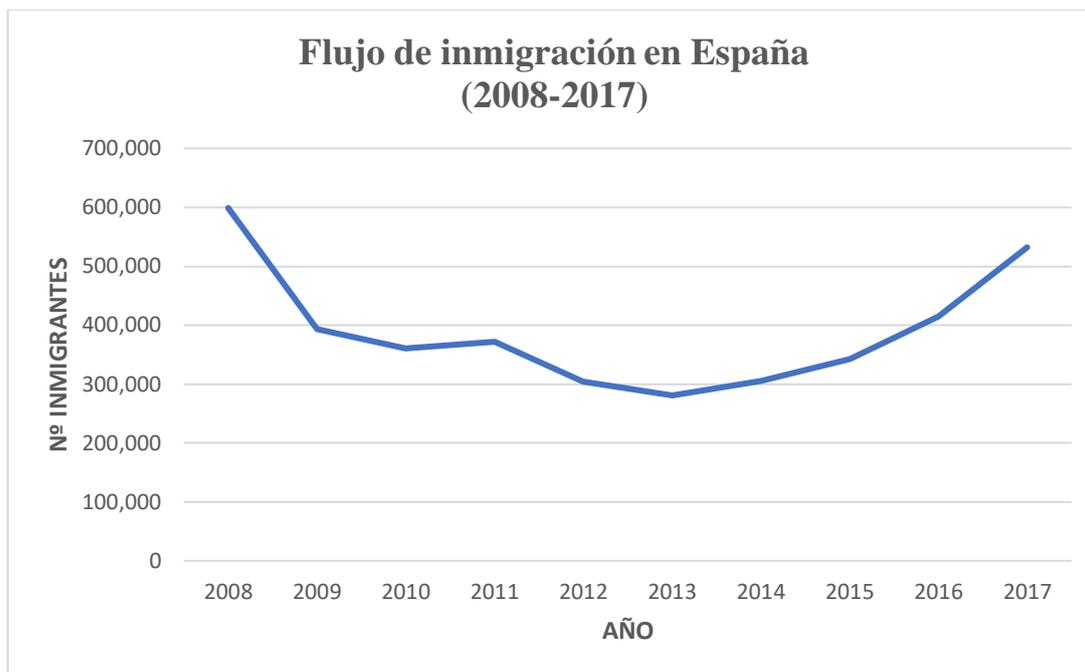


Gráfico 1: Flujo de inmigración en España procedente del extranjero (2008-2017).  
Elaboración propia. Fuente: INE, Estadística de Migraciones.

<b>AÑO</b>	<b>ENTRADA DE MIGRANTES</b>
2008	599.074
2009	392.963
2010	360.704
2011	371.335
2012	304.054
2013	280.772
2014	305.454
2015	342.114
2016	414.746
2017	532.132

Tabla 1: Flujo de inmigración en España procedente del extranjero (2008-2017). Elaboración propia. Fuente: INE, Estadística de Migraciones.

En cuanto a la actividad emigratoria<sup>9</sup>, la crisis internacional del 2008 también tuvo resultados directos en la misma. De hecho, al igual que con el nivel de inmigración, los efectos derivados de la misma no se experimentaron hasta más adelante. Concretamente, 2013 fue el año donde la crisis iniciada en el 2008 tuvo un mayor impacto (ver Tabla 2). Y es que, si en 2008 las salidas de migrantes no alcanzaban las 300.000, cinco años después se registraron un total de 532.303. No obstante, de ahí en adelante la curva adquirió una tendencia descendente (ej. ver Gráfico 2), y el nivel de salidas comenzó a regularse hasta alcanzar en el año 2017 las 368.860. De este modo la actividad emigratoria recuperó, aunque no del todo, los niveles de actividad previos a la llegada de los efectos de la crisis. (Instituto Nacional de Estadística, s.f.)

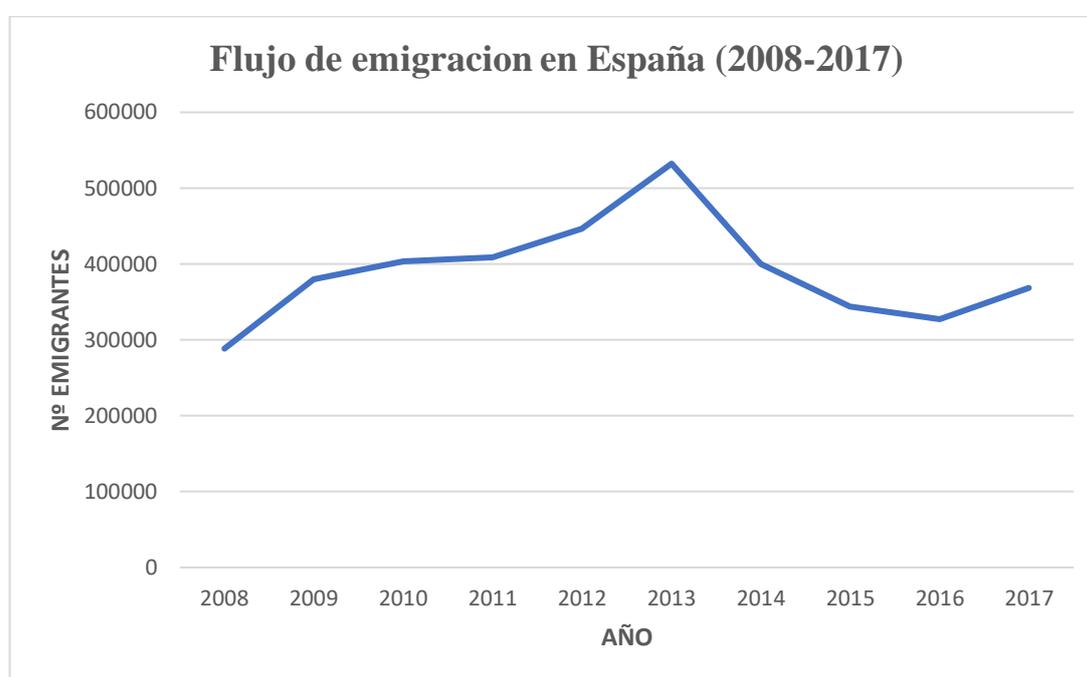


Gráfico 2: Flujo de emigración en España con destino al extranjero (2008-2017). Elaboración propia. Fuente: INE, Estadísticas de migraciones

<sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística, Migraciones Exteriores: Flujo de emigración con destino al extranjero por año, sexo y edad, 2008-2017, <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24296&L=0>, (marzo 2022)

<b>AÑO</b>	<b>SALIDAS DE MIGRANTES</b>
2008	288.432
2009	380.118
2010	403.379
2011	409.034
2012	446.606
2013	532.303
2014	400.430
2015	343.875
2016	327.325
2017	368.860

Tabla 2: Flujo de emigración en España con destino al extranjero (2008-2017). Elaboración propia. Fuente: INE, Estadísticas de migraciones

Con esta etapa de crisis internacional superada, y con los niveles de actividad migratoria previos a la misma recuperados, los valores del saldo migratorio se tornaron positivos<sup>10</sup>. La cuestión es que “desde 2017, España recuperó saldos migratorios positivos [...], en un proceso que está indudablemente unido a la recuperación de la creación de empleo”<sup>11</sup>. Este signo positivo supone que el número de inmigrantes es superior al de emigrantes en un determinado año; es decir, el saldo migratorio positivo de un país contribuye al aumento de la población de éste, ya que entra mas gente de la que sale. Como vemos en la “Tabla 2”, durante tres años consecutivos el saldo migratorio obtuvo valores positivo cada vez mayores. Este aumento prolongado del saldo migratorio vino motivado, principalmente, por un aumento del número de inmigrantes, que pasó de 532.132 en el año 2017, a un total de 750.480 en el año 2019. (Instituto Nacional de Estadística, s.f.).

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística, Migraciones exteriores. Saldo migratorio con el extranjero por año, sexo y edad. (s.f.), <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24304&L=0> (marzo, 2022)

<sup>11</sup> González, C., “Inmigración en España: una nueva fase de llegadas”, *Real Instituto El Cano*, 2019 p. 1. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari28-2019-gonzalez-enriquez-inmigracion-espana-nueva-fase-llegadas](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari28-2019-gonzalez-enriquez-inmigracion-espana-nueva-fase-llegadas)

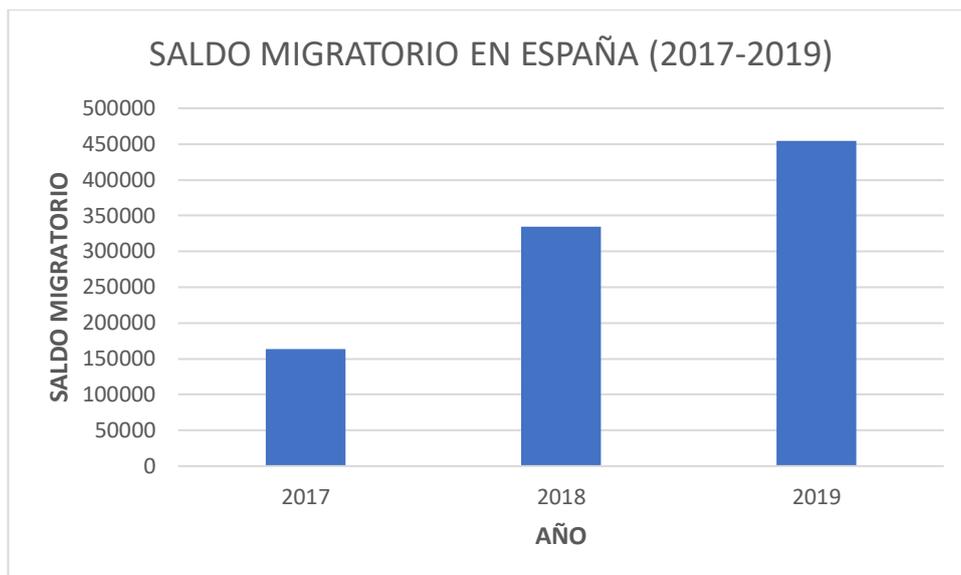


Gráfico 2: Saldo migratorio en España (2017-2019). Elaboración propia. Fuente: INE, Estadísticas de migración

AÑO	FLUJO DE INMIGRACIÓN	FLUJO DE EMIGRACION	SALDO MIGRATORIO
2017	532.132	368.860	163.272
2018	643.684	309.526	334.158
2019	750.480	296.248	454.232

Tabla 2: Saldo migratorio en España y representación de las entradas y salidas de migrantes (2017-2019). Elaboración propia. Fuente: INE, Estadísticas de migración.

Ya en la actualidad, si atendemos a los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) a fecha 1 de enero de 2021 en sus “Notas de prensa de 23 de junio de 2021”<sup>12</sup>, la población total en España aumentó en 61.609 personas durante el año 2020. Dicho aumento vino propiciado por la actividad migratoria experimentada a lo largo de los 12 meses. Y es que, de no ser por el saldo migratorio positivo de 216.244, la población residente en España habría disminuido fruto del saldo vegetativo negativo de 153.167 personas. Es decir, “el crecimiento poblacional de España se debió al incremento de la población de nacionalidad extranjera, ya

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística, Notas de prensa INE. Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2021 Estadística de Migraciones (EM). Año 2020, 2021, [https://www.ine.es/prensa/cp\\_e2021\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_e2021_p.pdf)

que la de nacionalidad española se redujo”<sup>13</sup>. Con el fin de profundizar en la importancia que ha adquirido la inmigración en España durante los últimos años, analizamos el porcentaje de población extranjera registrada en España al cierre del año 2020. El número total de residentes en España a 1 de enero del 2021 alcanzaba los 47.394.223. Pues bien, el número de extranjeros en esa misma fecha ascendía a los 5.375.917. El resultado que obtenemos de estos datos es que el 11,34% de la población total del país era de nacionalidad extranjera; principalmente de origen marroquí (14,43%) y rumano (12,25%).

Si realizamos una comparativa del nivel de inmigración que ha soportado cada Estado Miembro (EM)<sup>14</sup> de la UE en los últimos años, España se sitúa entre los principales destinos junto con Alemania y Reino Unido. Tanto en 2018, como en 2019, España fue el segundo EM de la UE con mayor número de entrada de migrantes; 643.684 y 750.480 respectivamente. Sin embargo, en años anteriores (p.e. 2013) el número de inmigrantes llegados a España se situó en 280.772, lo que supuso que se situase como quinto EM de la UE en este aspecto; pero muy alejado de Alemania o Reino Unido, que en aquel momento recibían un total de 692.713 y 526.046 personas extranjeras respectivamente. Si nos referimos a los países de residencia de estas personas inmigrantes<sup>15</sup>, la lista no varía demasiado. En 2015, Alemania también encabezaba la lista en esta categoría con una cantidad de 12 millones de personas nacidas en el extranjero residiendo en el país (14,69 % de la población total). En segundo lugar, se encontraban Francia y Reino Unido, con un total de 7,5 millones, respectivamente, de personas nacidas en el extranjero (11,27 % y 11,52 % de la población total, respectivamente). España e Italia son los países que ocupaban la tercera posición de esta lista en el año 2015, con 5,5 millones de residentes extranjeros respectivamente (11,84 % y 9,06 % de la población total, respectivamente). Mediante esta comparativa dentro del marco europeo podemos apreciar la evolución que se ha experimentado en España en lo relativo a su actividad migratoria durante los últimos años. Además de la magnitud que ha adquirido la inmigración en España, se puede apreciar el papel principal que tiene dentro de la UE; constituirse como una de las principales puertas de entrada al continente, y asumir un elevado número de residentes extranjeros.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 2

<sup>14</sup> Eurostat. (2021, 27 de abril). *Immigration by age and sex*. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

<sup>15</sup> McAuliffe, M. y M. Ruhs (eds.). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra. p. 77. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2018>

En definitiva, los eventos históricos en los que se ha visto envuelto el estado español desde la época colonial hasta la actualidad han condicionado el carácter migratorio del mismo. De ser un país principalmente emisor, España ha pasado a ser un estado de acogida donde la población extranjera supone cerca de un 12% de la población total.

## **2.2 Régimen de entrada al territorio español**

Una vez resumida la evolución histórica de la actividad migratoria en España, y tras constatar que hoy en día se constituye como un estado receptor de migración, pasamos a analizar las formas de acceso al territorio español. La situación geográfica en la que se encuentra España propicia el hecho de que sea una de las entradas principales hacia Europa desde el continente africano. Y es que las fronteras españolas corresponden con las fronteras exteriores de la UE. En este sentido, según Remacha<sup>16</sup>, las fronteras exteriores de la UE coinciden con aquellas fronteras que los Estados miembros tienen en relación con otros países que no son miembros de la UE. Es el caso de España, donde las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla constituyen la única frontera terrestre del sur de Europa en relación con el continente africano, concretamente, con Marruecos.

Como consecuencia, según Ruiz Sutil<sup>17</sup>, el hecho de constituirse como la única frontera terrestre de la UE en relación con el continente africano (Ceuta y Melilla) conforma la necesidad de distinguir a las personas que intentan acceder a Europa de manera irregular de aquellas que están necesitadas de protección internacional. Y es que, no todas las personas extranjeras que acceden a España lo hacen mediante la forma ordinaria recogida en los artículos 25.1 y 2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), sino que existen vías alternativas. Además de esta vía ordinaria, existe la posibilidad de que las personas extranjeras ejerzan su derecho de solicitar la protección internacional correspondiente. Por otro lado, nos encontramos con el fenómeno que carece de amparo legal, y que conocemos como “inmigración irregular”; es decir, alternativa de entrada que no se ajusta a los términos legales establecidos. Sin embargo, antes de proceder con análisis

---

<sup>16</sup> Remacha Tejada, J.R., “Las fronteras de la Unión Europea (El papel de las fronteras en el ordenamiento jurídico comunitario)”, *Anuario de derecho europeo*, 2001, p. 111, [http://institucional.us.es/revistas/derecho/1/art\\_4.pdf](http://institucional.us.es/revistas/derecho/1/art_4.pdf)

<sup>17</sup> Ruíz Sutil, C., “El rechazo en frontera o la denominada «Devolución en caliente» y su regulación en la LOEx”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, nº 2, 2016, p. 329-336. [http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/16\\_foro\\_ruiz\\_sutil\\_rechazo\\_frontera\\_devolucion\\_caliente.pdf](http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/16_foro_ruiz_sutil_rechazo_frontera_devolucion_caliente.pdf) p. 335

individualizado de estas alternativas de entrada, resulta imprescindible hacer un inciso para analizar la diferencia entre las personas “migrantes” y las “refugiadas”; ya que, en función del procedimiento seguido para entrar en España se les otorgará una categoría u otra.

### 2.2.1. Diferencia entre “refugiado” y “migrante”

#### 2.2.1.1. Categoría de “refugiado”

Por un lado, existe la categoría de “persona refugiada”. Espinar Ruiz se refiere a ella como “aquella parte de la población que, al cumplir determinadas condiciones recogidas en las legislaciones nacionales e internacionales, tiene derecho a ser objeto de una protección especial en el país de destino”<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, nos remite a la legislación internacional (Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967) para obtener una definición que, en relación con el concepto de “refugiado”, resulta “más ampliamente aceptada”<sup>19</sup>. La propia Convención de Ginebra de 1951 define en su artículo 1A el concepto de “refugiado” como aquella persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. En este sentido, Mangas señala que una persona solicitante de asilo alega un derecho funcional, “pues no pide gozar de una libertad concreta sino evitar la privación de libertad o el riesgo para su vida”<sup>20</sup>.

Es lógico pensar que la protección especial a la que Espinar Ruiz hace referencia es el asilo. Sin embargo, según Martín y Pérez de Nanclares, a pesar de que el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos recoge el derecho a buscar y disfrutar de asilo en otros Estados miembros si se sufre persecución, la Convención de Ginebra de 1951 no incluye ese derecho entre sus preceptos. Por lo tanto, de este texto normativo no se deriva la obligación de prestar la protección de asilo, sino que “se traduce únicamente en una

---

<sup>18</sup> Espinar Ruiz, E., “Migrantes y Refugiados: Reflexiones Conceptuales”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, nº 1, 2010, p. 35-47. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS\\_05\\_01\\_03.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS_05_01_03.pdf) p. 37

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 37

<sup>20</sup> Mangas, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, *Economía Exterior*, nº 75, 2015, p. 5 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/35577/1/2016%20Economia%20Exterior%20Refugiados%20A%20Mangas.pdf>

codificación del más modesto principio del *non refoulement* (art. 33)”<sup>21</sup>. Este principio de no devolución consiste en la prohibición de que un Estado contratante, mediante expulsión o devolución, ponga en riesgo a un refugiado en las fronteras de los territorios donde corra peligro su vida o libertad a causa de motivos relacionados con la raza, religión, nacionalidad, etc.

No sólo los textos normativos internacionales definen el termino de “persona refugiada”, sino que en la normativa interna española también podemos encontrar referencias al respecto. A nivel interno español, es la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora de derecho de asilo la que en su artículo 3 define este concepto de “refugiado”. Este precepto atribuye dicha categoría a toda persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país”. A diferencia de la Convención de Ginebra de 1951, esta Ley 12/2009 sí se refiere al asilo como la protección dispensada a las personas que se les atribuye la categoría de “refugiado”; en concreto, en su artículo 2. En lo que se refiere a esta protección dispensada por esta Ley 12/2009, Morgades Gil hace hincapié en lo novedoso que resultó en 2013 el reconocimiento de “refugiado” a una víctima de trata. Y es que, en referencia al artículo 46 de la Ley 12/2009 relativo al “Régimen general de protección” Morgades Gil nos señala que la vulnerabilidad del solicitante es un aspecto a tener en cuenta a la hora de proceder con la atribución del “estatuto de refugiado”<sup>22</sup>.

### 2.2.1.2. Categoría de migrante

Por otro lado, nos encontramos con la categoría de “migrante”; categoría que según Espinar Ruíz no recibe una única definición, sino que son varios los significados que pueden atribuírsele a este concepto<sup>23</sup>. No obstante, para aportar una definición relativa a este término, nos remite al Glosario sobre Migración publicado en 2004 por la Organización Internacional para las Migraciones<sup>24</sup> (OIM). En concreto, al hablar de la “personas migrantes” se refiere a

---

<sup>21</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J., “La inmigración y el asilo en la Unión europea: presente y futuro”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 7, 2003, p. 93-118 <http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/7/093-118.pdf> p. 109

<sup>22</sup> Morgades Gil, S., “La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, 2015, p. 226-248 <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312795/402882> p. 233-234

<sup>23</sup> Espinar Ruíz, E., *op. cit.*, p. 39

<sup>24</sup> Organización Internacional para la Migración, (2004), Glosario sobre Migración [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_1\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf) p. 40

aquellas que deciden desplazarse de forma voluntaria, y sobre las que no recae el efecto de ningún factor externo relacionado con la violencia<sup>25</sup>; es decir, hablamos de aquellas personas que no están necesitadas protección internacional.

Por su parte, Mangas también procede a definir la categoría de persona migrante, haciendo referencia a la persona que además de aspirar a mejorar su estado económico de forma legítima, también puede aspirar a la libertad, en el caso de que proceda de un régimen dictatorial. Es precisamente aquí donde reside la principal diferencia entre estas dos categorías de persona “refugiada” y “migrante”. La voluntariedad o involuntariedad, y los motivos por los que una persona decide desplazarse son los principales aspectos que definen la categoría de “migrante”, o de “refugiado”. Así, “el fin de la emigración es vivir mejor. El del asilo es sobrevivir”<sup>26</sup>.

## 2.2.2. Régimen de entrada al territorio español. Artículo 25 LOEx

### 2.2.2.1. Entrada legal como “migrante”

Una vez diferenciados los conceptos de “migrante” y “refugiado”, procedemos a identificar las vías alternativas existentes en el régimen de entrada al territorio español para las personas extranjeras. La primera modalidad de entrada mediante la que las personas extranjeras reciben la categoría de “migrante” recogida en la LOEx, y en el Reglamento que la desarrolla (RLOEx), es la forma ordinaria recogida en el artículo 25.1 y 2 LOEx. Estos dos primeros apartados señalan una serie de requisitos necesarios para poder efectuar la entrada en territorio español de forma legal. Concretamente, hablamos de la vía de entrada a territorio español consistente en: acceder a través de los puestos fronterizos habilitados, hallándose provisto tanto del documento de viaje correspondiente, como del documento que acredite el objeto del viaje, sin que concurra ninguna prohibición expresa, y acreditando los medios de vida suficientes para el tiempo de estancia en España (apartado 1). Además, será necesaria la presentación del visado correspondiente cuando no se establezca lo contrario en los convenios internacionales suscritos por España o en la normativa de la Unión Europea (apartado 2).

---

<sup>25</sup> Espinar Ruiz, E., *op. cit.*, p. 40

<sup>26</sup> Mangas, A., *op. cit.*, p. 5

*a. Entrada por puesto fronterizo habilitado*

En lo que respecta al requisito de entrada a través de los puestos fronterizos habilitados, Vargas Gómez-Urrutia señala que ésta debe efectuarse por los lugares específicos situados en la frontera y en las horas de apertura correspondientes<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, hace referencia a la importancia de diferenciar las fronteras interiores y exteriores que surgen a raíz de la pertenencia de España al territorio Schengen<sup>28</sup>. Y es que, los nacionales de los estados que forman parte de este conjunto de territorios pueden desplazarse por los mismos sin necesidad de que se lleven a cabo controles policiales (salvo por razones de orden público o seguridad nacional)<sup>29</sup>.

En relación con la formación de estas fronteras, Del Valle Gálvez hace referencia al “proceso de absorción de Schengen en la Unión Europea (UE)” como el causante de la incorporación de estos conceptos en el Derecho de la Unión<sup>30</sup>. Además, para obtener una definición de ambas categorías, nos remite a lo que el Convenio de Schengen señala sobre ellas. Por un lado, las fronteras interiores consisten en “las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios”. Por otro lado, las fronteras exteriores son “las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, que no sean fronteras interiores”<sup>31</sup>. Según Del Valle Gálvez, la existencia de estas dos definiciones supone la no concepción de un único concepto de “frontera europea”<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Vargas Gómez-Urrutia, M., “Regulación general del régimen de entrada de los extranjeros en España”, *XXVI Seminario Duque de Ahumada. El desafío del control de fronteras para la Guardia Civil*, 2015, [http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DptoDEMP-FDER-DIP-Mvargas49/Vargas\\_Marina\\_2015\\_Ponencia\\_Regulacion.pdf](http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DptoDEMP-FDER-DIP-Mvargas49/Vargas_Marina_2015_Ponencia_Regulacion.pdf) p. 9

<sup>28</sup> Territorio que conforman determinados Estados miembros de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

<sup>29</sup> Vargas Gómez-Urrutia, M., *op. cit.*, p. 9

<sup>30</sup> Del Valle Gálvez, A., “Las fronteras de la Unión – El Modelo Europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº12, 2002, p. 299-34, p. 325

<sup>31</sup> Vargas Gómez-Urrutia, M., *op. cit.*, p. 9

<sup>32</sup> Del Valle Gálvez, A., *op. cit.*, p. 326

En definitiva, este requisito de entrada por puesto fronterizo habilitado hace referencia a las fronteras exteriores, ya que en las interiores no existe este control documental<sup>33</sup>. En este sentido, Santana Ramos realiza una diferenciación entre las exigencias que se imponen a las personas de terceros Estados, y a los nacionales de los Estados Participantes. En concreto, señala que “la exigencia de los extranjeros sometidos al régimen general es mayor que el único requisito documental exigido a los ciudadanos que son beneficiarios del régimen del derecho comunitario”<sup>34</sup>.

#### *b. Presentación del documento de viaje o pasaporte válido*

En lo relativo a la obligación de presentar la documentación necesaria para la entrada en España. Carrillo Carrillo hace referencia al artículo 5.2 RLOEx; precepto que desarrolla los requisitos que deben cumplir estos documentos para poder efectuar la entrada. En concreto, señala que éstos deben estar expedidos por las autoridades competentes del país de origen, o por las Organizaciones Internacionales que el Derecho Internacional señale como competentes. Además, deben incluir los datos suficientes como para poder identificar a la persona titular, así como su nacionalidad. Por último, estos documentos deben permitir volver a la persona a su país de origen<sup>35</sup>.

Como podemos observar mediante la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), el no cumplimiento de este requisito supone la denegación de entrada a territorio español. Es el caso al que Carrillo Carrillo hace referencia en la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid 699/2004, referente a una persona extranjera que vio denegado su acceso a España por la falsificación de dicho documento<sup>36</sup>.

#### *c. Prohibición expresa de entrada en España*

---

<sup>33</sup> Vargas Gómez-Urrutia, M., *op. cit.*, p. 10

<sup>34</sup> Santana Ramos, E., “Algunas paradojas del régimen legal de la extranjería en España”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, nº 10/11, 2005/06, p. 281-294 [https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/5574/1/0233586\\_00010\\_0007.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/5574/1/0233586_00010_0007.pdf) p. 287

<sup>35</sup> Carrillo Carrillo, B., “Cuestiones prácticas relativas a las condiciones de entrada de los extranjeros en España”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, nº 23, 2005, p. 145-186 <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/11394/1/AD23%202005%20p%20145186.pdf> p. 154

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 155

Cuando existe una prohibición expresa de entrada en España, el sujeto sobre el que recae esta limitación no podrá acceder al territorio español; aún cuando se cumplan el resto de los requisitos necesarios. Y es que, tal y como nos indica Carrillo Carrillo, existe determinada jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1000/2004, de 22 de julio de 2004, y 918/2004, de 3 de junio de 2004) en la que se puede observar que se consideró procedente la denegación de entrada en España de nacionales colombianos por aparecer reflejados en la lista de no admisible en el sistema información del Convenio Schengen<sup>37</sup>. Vargas Gómez-Urrutia señala los casos en los que el RLOEx, en su artículo 10, entiende que existe dicha prohibición<sup>38</sup>:

“Que haya sido previamente objeto de un procedimiento de expulsión o devolución y se encuentre dentro del plazo de prohibición de entrada determinado en la resolución del mismo,

Que se tenga conocimiento de que se encuentra reclamado, en relación con causas criminales derivados de delitos comunes graves, por las autoridades judiciales o policiales de otros países, siempre que los hechos por los que figure reclamado sean constitutivos de delito en España,

Que haya sido objeto de prohibición expresa de entrada en virtud de resolución del Ministro del Interior por actividades contrarias a los intereses españoles o a los derechos humanos o por sus notorias conexiones con organizaciones delictivas, nacionales o internacionales,

Que tenga prohibida la entrada en virtud de convenios internacionales en los que España sea parte o de acuerdo con lo establecido en la normativa de la UE, salvo que se considere necesario establecer una excepción por razones humanitarias o de interés nacional”.

#### *d. Acreditación de los medios de vida suficientes*

Este requisito de acreditación de los medios suficientes para el tiempo que se pretenda permanecer en España se refiere, en concreto, a los medios económicos. Tal y como menciona Álvarez Rodríguez, la forma mediante la que se lleva a cabo este requisito consiste en la “exhibición de los mismos, en caso de que los posean en efectivo, o por la presentación de cheques certificados, cheques de viaje, cartas de pago, tarjetas de crédito o certificación

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 182

<sup>38</sup> Vargas Gómez-Urrutia, M., *op. cit.*, p. 8-9

bancaria, o mediante documentación de la que resulte que se encuentran en condiciones de obtener legalmente dichos medios”<sup>39</sup>.

En lo que se refiere a la cuantía, debemos acudir a la Orden PRE/1282/2007, de 10 de mayo. El segundo apartado de este texto normativo indica la acreditación necesaria que debe presentarse tanto para la estancia en España, como para el regreso al país de procedencia. Por un lado, la cantidad que debe acreditar un extranjero para su sostenimiento en España debe alcanzar, en euros, el 10% del salario mínimo interprofesional bruto, o su equivalente legal en moneda extranjera multiplicada por el número de días que pretenda permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo. Por otro lado, los extranjeros que vayan a regresar al país de procedencia deben acreditar la disposición de los billetes nominativos, intransferibles y cerrados, en el medio de transporte que pretendan utilizar.

#### *2.2.2.2. Solicitud de protección internacional*

Este artículo 25 de la LOEx también hace referencia, en su apartado tercero, a la posibilidad de solicitar la protección internacional por parte de la persona extranjera; modalidad que constituye la segunda forma de acceder a territorio español. Sin embargo, el desarrollo normativo de este derecho de asilo viene recogido en texto normativo específica correspondiente; es decir, en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Concretamente, el artículo 3 de este texto normativo es el que señala quiénes son sujetos beneficiarios de este derecho; es decir, aquella persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, de género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país”. Tal y como hemos analizado en el epígrafe 2.2.1, estas personas a las que se les concede el derecho de asilo reciben la categoría de “refugiadas”, y, en virtud del artículo 25.3 LOEx, no deberán cumplir los requisitos previamente analizados para acceder a España.

---

<sup>39</sup> Álvarez Rodríguez, A., “Régimen de entrada y permanencia regular de los extranjeros en España”, *V Jornadas autonómicas de Derecho Internacional humanitario*, 2003, p. 113-162 <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2461/Aurelia.pdf?sequence=1&isAllowed=y> p. 122

Existe una peculiaridad respecto a este derecho de asilo, y es que, aún cuando las personas extranjeras hayan entrado de forma irregular en España; es decir, sin seguir los cauces legales, y sin reunir los requisitos necesarios, podrán ser beneficiarios de esta protección internacional. Y es que, aunque se haya acordado la devolución, retorno o expulsión de estas personas, ésta no se podrá ejecutar hasta que no se resuelva la solicitud de protección internacional formalizada (artículo 19.1 Ley 12/2009). La Jurisprudencia del Tribunal Supremo es clara al respecto, ya que en el Fundamento Jurídico 4 de la Sentencia 1193/2021, de 24 de marzo de 2021 se puede observar la siguiente afirmación: “la admisión a trámite de la solicitud de protección internacional supone para el solicitante la autorización, aunque sea de carácter provisional, permanencia en territorio español, [...]. Igualmente, durante dicha estancia no podrá ser objeto de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición.” Por lo tanto, cuando se admite a trámite la solicitud de protección internacional, la persona extranjera podrá entrar a España y residir provisionalmente hasta que se decida sobre el asunto.

### 2.2.3. *Inmigración irregular*

Tras analizar las modalidades de entrada lícitas recogidas en la LOEx, resulta imprescindible detenernos ante el fenómeno de “inmigración irregular”; ya que, a pesar de que esta modalidad de entrada no es conforme a la ley, constituye otra forma de acceso alternativa. Este estatus jurídico de “inmigrante irregular” se le otorga a todo migrante que, “debido al ingreso no autorizado, el incumplimiento de una condición de ingreso, la expiración de la visa o permiso de residencia o el incumplimiento de una orden de expulsión, no tiene permiso para permanecer en el país de acogida”<sup>40</sup>. A pesar de esta definición que obtenemos por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, nos remitimos a la que Ruiz Olabuénaga aporta al respecto sobre este tipo de inmigración. En concreto, señala que un inmigrante ilegal es “aquella persona no nativa con una o varias de las siguientes características: entrar sin permiso o sin cumplir los requisitos legales establecidos, o residir en él sin cumplir

---

<sup>40</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016). *El Plan de los 10 puntos en Acción. Glosario*. <https://www.acnur.org/5c59cfe44.pdf> pág. 280

las formalidades de estancia establecidas en el permiso de entrada, o involucrarse en actividades ilegales”<sup>41</sup>.

En relación con este fenómeno, resulta imprescindible recordar que la única frontera terrestre europea en relación con el continente africano se encuentra en España; concretamente, en Ceuta y Melilla. La situación geográfica en la que se encuentran estas dos ciudades nos invita a analizar la magnitud de este fenómeno en las mismas. Para ello, hemos procedido a elaborar el “gráfico 3” a partir de los datos recopilados en la página web del Ministerio del Interior del Gobierno de España<sup>42</sup>, donde se recoge el número total de inmigrantes irregulares llegados a Ceuta y Melilla; tanto de solicitantes de asilo, como de migrantes económicos.

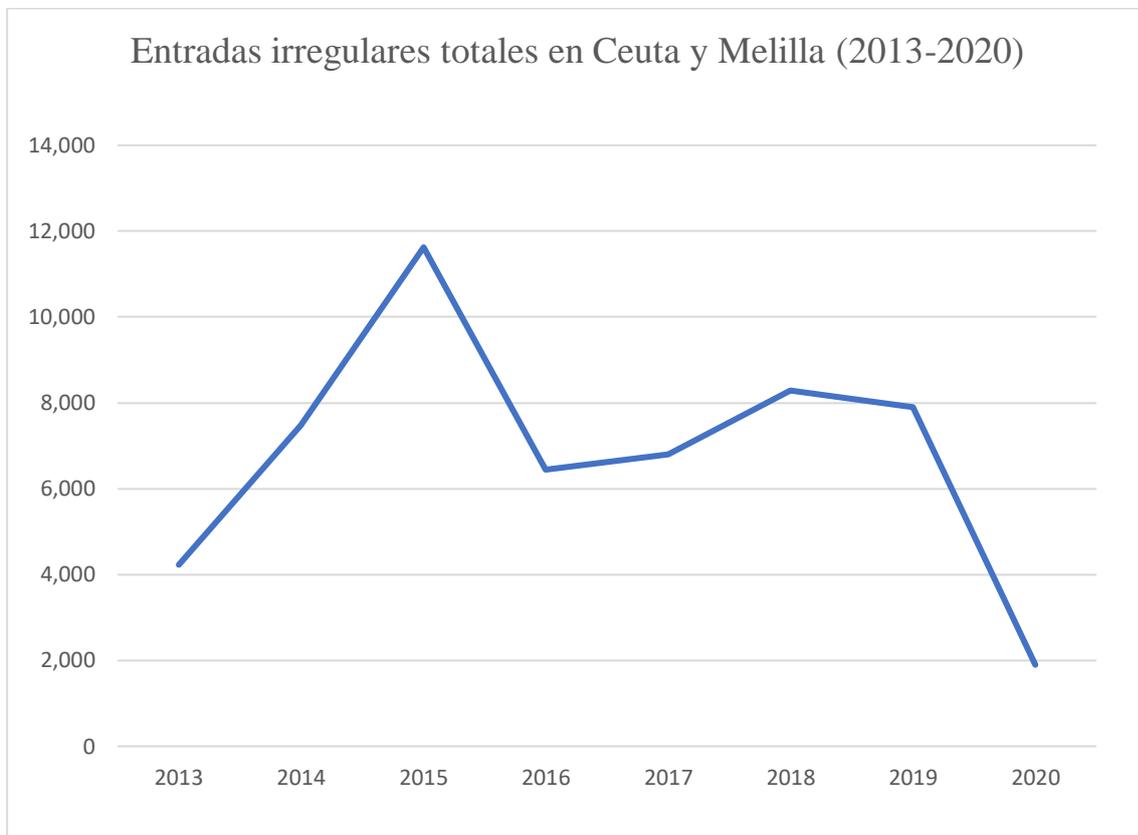


Gráfico 3: Entradas irregulares totales en Ceuta y Melilla (2013-2020). Elaboración propia.

Fuente: Ministerio del Interior. Gobierno de España

<sup>41</sup> Ruiz Olabuenaga, J.I., Ruiz Vieitez, E.J., Vicente Torrado, T.L., *Los inmigrantes irregulares en España*, Universidad de Deusto, 1999, p. 23

<sup>42</sup>Gobierno de España. (s.f.) *Balances e informes*. Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2021>

Tal y como se puede apreciar en el “grafico 3”, en el año 2014, los intentos de acceder de manera irregular al continente europeo a través de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla registraron un incremento del 77% respecto al año anterior, para volver a aumentar en un 55% en 2015 respecto del año 2014. Hablamos de un total de 7.485 y 11.624 personas interceptadas tratando de acceder a España de manera irregular a través de Ceuta y Melilla entre enero y diciembre de los años 2014 y 2015. Estos valores absolutos se estabilizaron, y durante los siguientes años sufrieron alteraciones muy pequeñas. Sin embargo, tal y como hemos podido experimentar durante estos últimos años, la situación excepcional originada a raíz de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 se ha extendido a diferentes ámbitos de la sociedad. En este aspecto también se han podido ver resultados del mismo en el nivel de inmigración irregular llegada a Ceuta y Melilla, ya que a lo largo del año 2020 se experimentó una disminución del 76% respecto al año anterior, pasando de 7.899 a 1898.

### **2.3. Rechazo en frontera**

Tras analizar las modalidades de entrada existentes en España, y concretar la existencia de un determinado grupo al que nos hemos referido como “inmigración irregular”, llegamos al concepto de “rechazo en frontera”; concepto entorno al que girará el presente trabajo. Este régimen de actuación consiste en la entrega a las autoridades de otro Estado por vía de hecho de las personas extranjeras detectadas en la línea fronteriza para cruzar irregularmente la frontera. Es decir, nos encontramos ante un régimen que no puede encuadrarse en ninguno de los procedimientos recogidos en la LOEx (expulsión, denegación y devolución), y que, como veremos más adelante, se constituye como una herramienta jurídica alternativa a las preexistentes.

Este nuevo concepto que se recoge en la Disposición Adicional Decima (DA 10ª) de la LOEx viene a introducir un Régimen especial de actuación para el control del flujo migratorio en las ciudades de Ceuta y Melilla. Mediante este régimen especial se pretende dar apariencia legal a las “devoluciones en caliente”<sup>43</sup>. Estas “devoluciones en caliente”, que no constituyen una figura jurídica, no requieren del dictamen de ninguna orden para llevarlas a cabo; es decir, se realizan “de facto”. Por lo tanto, es imposible contabilizar el número exacto de las que se producen<sup>44</sup>. Entendemos por “devolución en caliente”, aquella actuación por la que se procede

---

<sup>43</sup> González-García, I., “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: Inmigración y Derechos Humanos en las vallas de Ceuta y Melilla”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº43, 2017, p. 16.

<sup>44</sup> Hidalgo Benítez, A., “Las devoluciones en caliente en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, 2020, p. 3

a la “expulsión de personas migrantes o refugiadas sin que estas tengan acceso a los procedimientos debidos y sin que puedan impugnar ese acto a través de un recurso judicial efectivo”<sup>45</sup>. Es decir, a pesar de que la figura del rechazo en frontera trata de amparar las devoluciones en caliente, estos dos conceptos no son sinónimos, sino que constituyen dos formas diferentes de actuar. Esta práctica no resulta novedosa; de hecho, “a mediados de la pasada década (años 2000), diversas organizaciones denunciaron que este tipo de «devolución inmediata» no se ajustaba a los procedimientos establecidos en la ley, según la cual, cuando una persona es interceptada por la Guardia Civil intentando acceder a territorio español de manera irregular, debe ser puesta a disposición del Cuerpo Nacional de Policía para la incoación de un expediente de devolución”<sup>46</sup>.

Las principales cuestiones que se plantean alrededor de este nuevo concepto de rechazo en frontera son: la adecuación del procedimiento legislativo llevado a cabo para su aprobación, el ámbito subjetivo de aplicación material, y su compatibilidad con el derecho internacional; concretamente con la prohibición de expulsión colectiva, y el principio de no devolución. Esta DA 10ª será el objeto entorno al cual girará este trabajo, ya que su introducción en el ordenamiento jurídico español como herramienta para legalizar las “devoluciones en caliente” en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla requiere de un mayor análisis. Todo ello a fin de determinar su compatibilidad con la normativa internacional.

### **3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EMPLEADO PARA LA REFORMA INDEBIDA DEL RECHAZO EN FRONTERA**

Tras analizar la situación en la que se encuentra la actividad migratoria en España, y señalar la peculiaridad de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla<sup>47</sup>, hemos presentado el concepto de “rechazo en frontera” y su introducción en el ordenamiento jurídico español a través de la DA 10ª en la LOEx. Tal y como hemos señalado, mediante esta disposición se pretende dar apariencia de legalidad a las “devoluciones en caliente” que se vienen efectuando

---

<sup>45</sup> Amnistía Internacional (2020), ¿Qué son las devoluciones en caliente? 7 claves para comprenderlo, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-son-las-devoluciones-en-caliente-7-claves-para-comprenderlo/>

<sup>46</sup> López-Sala, A., “La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público”, *Anuario de la Inmigración en España 2014, 2015*, p. 183 <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312793/402880>

<sup>47</sup> Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla constituyen la única frontera terrestre europea en relación con el continente africano.

en las fronteras terrestres de Ceuta y Melilla. Si bien es cierto que el análisis de la compatibilidad tanto con el derecho interno, como con el derecho internacional y comunitario resulta imprescindible, existen otros aspectos que también debemos tratar. En concreto, en el presente epígrafe analizaremos el procedimiento legislativo seguido para la aprobación de dicha disposición a fin de determinar su adecuación.

Mediante la aprobación de la Disposición Final Primera (DF 1ª) en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC) se introduce la DA 10ª en la LOEx. En la misma se recoge un Régimen especial para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, e incorpora en su primer apartado el concepto de “rechazo en frontera”:

*“1. 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.”*

En cuanto a los apartados 2 y 3, respectivamente, indican que tanto la práctica del “rechazo en frontera”, como la protección internacional se ajustarán a lo establecido en la normativa internacional:

*“2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.*

*3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.”*

Sin embargo, antes de entrar a analizar el contenido de esta DA 10ª, debemos tener en cuenta el procedimiento que se ha seguido para llevar a cabo su introducción de en el ordenamiento jurídico, y, por lo tanto, la reforma de la Ley de Extranjería. Nos encontramos ante un Proyecto de Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana<sup>48</sup> impulsado por el

---

<sup>48</sup> Congreso de los Diputados. (s.f.). *X Legislatura Proyecto de Ley. Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana.* [https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mosstrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=X&\\_iniciativas\\_id=121%2F000105](https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mosstrarDetalle&_iniciativas_legislatura=X&_iniciativas_id=121%2F000105)

propio Gobierno español, que tras su correspondiente tramitación legislativa derivó en la aprobación de la actual LOPSC. Es decir, en este caso fue el Gobierno quien, en virtud del artículo 87.1 de la Constitución Española (CE), ejerció la iniciativa legislativa. Y es que, como mencionábamos anteriormente, fue mediante la aprobación de la Disposición Final Primera en la LOPSC como se produjo la incorporación de la DA 10ª en la LOEx; concretamente, a través de la enmienda<sup>49</sup> núm. 191 al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana por parte del Grupo parlamentario popular en el Congreso. Como veremos a continuación, según algunos autores esta práctica constituye una “forma de proceder ilegítima y abusiva”<sup>50</sup>, ya que no se ha respetado el cumplimiento de los dictámenes correspondientes, ni el uso adecuado de la enmienda<sup>51</sup>.

### 3.1. Seguridad ciudadana

Antes de llevar a cabo ninguna afirmación en relación con el procedimiento seguido para la aprobación de esta DA 10ª, debemos acotar el significado de lo que entendemos por “seguridad ciudadana”. Y es que, éste es un término de carácter ambiguo, ya que, a pesar de existir una Ley Orgánica (LOPSC) destinada especialmente a esta materia, no existe una definición concreta en este texto normativo que la determine. Además, en el ordenamiento jurídico español existen diferentes términos cuyo significado puede resultar difuso en relación con la seguridad ciudadana; entre ellos, el orden público, o la seguridad pública. La única referencia que se hace en la Constitución Española a este bien jurídico protegido lo encontramos en su artículo 104.1, cuando determina que serán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los responsables de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Sin embargo, no obtenemos definición ni significado alguno de lo que el legislador entiende por “seguridad ciudadana” en este texto normativo. Por lo tanto, como resultado de la carencia de definición de este concepto en el ordenamiento jurídico español,

---

<sup>49</sup> Congreso de los Diputados. (2014, 4 de noviembre). *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado*. Pág. 114 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1)

<sup>50</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Martínez Escamilla, Margarita and Sánchez Tomás, José M. (2015). *Devoluciones Ilegales En La Frontera Sur: Análisis Jurídico De Las Denominadas "Devoluciones En Caliente"*. Universidad Complutense de Madrid p. 21. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/28256/>

<sup>51</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al. (2015). *Rechazos En Frontera": ¿Frontera Sin Derechos? Análisis De La Disposición Adicional Décima De La Ley Orgánica 4/2000, De 11 De Enero, Sobre Derechos Y Libertades De Los Extranjeros En España Y Su Integración Social, Introducida Por La Ley Orgánica 4/2015, De 30 De Marzo, De Protección De La Seguridad Ciudadana.* Universidad Complutense de Madrid, p. 6 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29379/>

serán las diferentes corrientes doctrinales las que nos indiquen como se debe interpretar dicho termino y el significado que se le de otorgar al mismo.

Por un lado, nos encontramos con lo regulado en la LOPSC; y es que, aunque en los preceptos de este texto no se aporte una definición concreta de lo que se entiende por “seguridad ciudadana”, la Ley sí indica cuál es la interpretación seguida a la hora de fijar un punto de partida; en concreto, en los Preámbulos I y III. Hablamos de la doctrina constitucional, que a través de sentencias del TC<sup>52</sup> parte del concepto de “seguridad ciudadana” entendido como “actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano”<sup>53</sup>. Esta corriente doctrinal constitucional, a través del párrafo tercero del Preámbulo I de la LOPSC, se refiere a la “seguridad ciudadana” y a la “seguridad pública” como sinónimos; es decir, conceptos que tienen el mismo significado. Por lo tanto, señala que es una única interpretación la que debe realizarse entorno a la “seguridad ciudadana” y los términos afines. Al mismo tiempo, y en base a esta interpretación constitucional del concepto de “seguridad ciudadana” se establece el objetivo de este texto normativo, consistente en proteger a las personas y los bienes, y mantener la tranquilidad ciudadana. Debemos tener en cuenta que la propia LOPSC señala la necesidad de huir de definiciones genéricas que propicien la “intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos”. No obstante, esto resulta contradictorio respecto a la interpretación que la propia ley hace del concepto de “seguridad ciudadana”. En primer lugar, porque está atribuyendo el mismo significado a dos términos distintos (“seguridad ciudadana y pública”), que supone, precisamente, una interpretación genérica mediante la que se aporta una misma visión interpretativa a dos conceptos diferentes. Y, en segundo lugar, porque el uso del concepto “tranquilidad u orden ciudadano” no hace más que profundizar en la ambigüedad de esta definición, ya que nos encontramos ante un término general que puede entenderse de diferentes formas.

Por otro lado, autores como Teresa Freixes Sanjuán y José Carlos Remotti Carbonell señalan que “la seguridad ciudadana no puede prestarse a confusión con otros conceptos que puedan terminológicamente parecersele, como, por ejemplo, la seguridad pública, sino que,

---

<sup>52</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982, de 8 de junio FJ. 3

<sup>53</sup> Ridaura Martínez, M<sup>a</sup>. J., “La seguridad ciudadana cómo función del estado”, *Estudios de Deusto*, Vol. 62, n<sup>o</sup> 2, 2014, pág. 333 <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/259/414>

antes al contrario, es necesario encontrar su propia configuración”<sup>54</sup>. En esta misma posición se encuentra Fernández Fernández<sup>55</sup>, señalando que a pesar de la aparente similitud entre la seguridad pública y ciudadana, es necesario diferenciar ambos conceptos. La interpretación que esta corriente doctrinal realiza en referencia a la “seguridad ciudadana” es la de la posibilidad de “desarrollar, con garantías y en libertad, la calidad participativa de los ciudadanos en las distintas formas que ésta puede adoptar, ya sean políticas, económicas, culturales, etc.”; es decir, “que los ciudadanos puedan intervenir libremente y con garantías en los distintos niveles y formas participativas que presenta la vida en comunidad”<sup>56</sup>. Esta interpretación doctrinal posee un mayor nivel de concreción, que permite la diferenciación de la “seguridad ciudadana” respecto a otros términos semejantes (ej. orden público, seguridad pública, etc.). Por lo tanto, a pesar de que no es la interpretación realizada por el TC, es la que tendremos en cuenta a la hora de interpretar este concepto.

### **3.2. Cuestiones procedimentales sobre la Disposición Adicional 10ª**

#### *3.2.1. Sometimiento a los dictámenes preceptivos*

Dado que nos encontramos ante una iniciativa legislativa presentada por el Gobierno el 18 de julio de 2014, el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG) señala que, en estos casos, el procedimiento debe someterse a una fase prelegislativa. En esta fase el ministerio competente inicia el procedimiento y elabora el denominado “Anteproyecto”, que posteriormente remite al Consejo de Ministros. En virtud del artículo 22.3 de la LG, es al Consejo de Ministros al que le corresponde la obligación de decidir sobre los tramites necesarios a los que deberá someterse dicho Anteproyecto, es decir, las consultas, dictámenes e informes necesarios que deberán llevarse a cabo; además de los que se establezcan legalmente. Y es que, hasta que no se cumplan los trámites establecidos por el Consejo de Ministros, no podrá pronunciarse acerca de la aprobación como Proyecto de Ley, ni remitirlo al Congreso o Senado (art. 22.4).

---

<sup>54</sup> Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell. “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”. *Revista de Estudios Políticos*, n °87, 2007, p. 158. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46832>

<sup>55</sup> Fernández Fernández, Albino. “Orden público y seguridad ciudadana. Modificaciones normativas”. *Revista de Derecho UNED*, n °17, (2015), p. 299 [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5040/Orden\\_publico.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5040/Orden_publico.pdf)

<sup>56</sup> Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell., *op. cit.*, págs. 159-160

En este sentido, y en atención a la materia sobre la que versa la enmienda en cuestión, en virtud del artículo 561.1. 6ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), existe la obligatoriedad de someter el Anteproyecto al informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Dicho precepto señala que las "normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales" se someterán al informe del CGPJ. En este caso, según De Lucas, la disposición adicional decima que se introduce en la LOEx mediante la enmienda previamente mencionada, supone la vulneración de diferentes principios y derechos que todas las personas extranjeras tienen reconocidos. Entre otros, hablamos del derecho a que se lleve a cabo un procedimiento legal individualizado en relación con las actuaciones en materia de extranjería; concretamente, expulsiones, retornos y devoluciones. Como consecuencia, se impide su posterior control judicial poniendo en riesgo el resto de los derechos con los que cuentan las personas inmigrantes que se ven envueltas en estos procedimientos (p.e. derecho a asistencia letrada, control judicial efectivo, etc.)<sup>57</sup>.

En lo relativo a la presentación de la enmienda por la cual se introduce la DA 10ª en la LOEx, ésta fue presentada por parte del Grupo parlamentario popular. El procedimiento mediante el cual deben tramitarse estas enmiendas viene determinado en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), concretamente, en el "Capítulo segundo" referente al procedimiento legislativo común. Como veníamos señalando anteriormente, nos encontramos ante un Proyecto de Ley presentado por el Gobierno; por lo tanto, en virtud del artículo 109 del Reglamento, previa publicación del Proyecto de Ley y apertura del plazo de presentación de enmiendas por parte de la Mesa del Congreso, el Gobierno debe incluir una exposición de motivos y antecedentes sobre los que pronunciarse. Posteriormente a la publicación del Proyecto, los Diputados y Grupos Parlamentarios cuentan con un plazo de 15 días para presentar enmiendas (art. 110.1 RCD). Es precisamente el último día del plazo concedido para este trámite (21 de octubre de 2014) cuando el Grupo parlamentario popular procede a presentarla<sup>58</sup>. Cabe recordar que en virtud del artículo 110.2 RCD las enmiendas presentadas pueden ser de dos tipos: enmiendas a la totalidad o enmiendas al articulado. Al mismo tiempo,

---

<sup>57</sup> De Lucas, J., "El derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia N.D. y N.T. contra España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos", *Revista de pensamiento jurídico*, nº 27, 2020, p. 93 <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/521/516>

<sup>58</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al., *op. cit.*, pág. 6

las enmiendas al articulado pueden ser de tres tipos: de supresión, modificación o adición (art. 110.4 RCD). En este caso, la enmienda ante la que nos encontramos se trata de una enmienda al articulado de adición, ya que ésta añade una DF 1ª en la LOPSC; concretamente, la que incorpora la DA 10ª a la LOEx. Resulta relevante el hecho de que una enmienda sea a la totalidad o al articulado, ya que en función de la categoría que se le atribuya deberá someterse a debate en el del Pleno del Congreso.

Llegados a esta fase del debate en el Pleno, en virtud del artículo 112.1 RCD, son las enmiendas que se presentan a la totalidad las que se someten al mismo tras haberlas incluido en el orden del día por parte del Presidente del Congreso. Si tras la finalización del debate no se acuerda la devolución del proyecto, éste se remitirá a la Comisión para que la tramitación siga su curso (art. 112.4). Tal y como podemos observar en el artículo 113.1 RCD, es en este momento en el que las enmiendas al articulado, junto con las enmiendas a la totalidad, son remitidas a los ponentes nombrados en Comisión para que, en base a éstas, se redacte un informe en el plazo de 15 días. Una vez redactado este informe, el mismo será sometido a un debate en Comisión (art. 114.1 RCD) mediante el cual se pretende elaborar un dictamen que, posteriormente, en virtud del artículo 116 RCD, se remite al Presidente del Congreso para su posterior deliberación en el Pleno. La forma de proceder en esta fase viene recogida en los artículos 117, 118 y 119 del RCD. En estos preceptos se hace referencia a diversas cuestiones; entre otras, la posibilidad de comunicar los votos particulares y enmiendas que los Grupos parlamentarios han defendido y votado en Comisión pero que no se han incluido en el dictamen del mismo (art. 117), o la fijación del tiempo máximo de debate de un proyecto (art. 118.2. 2º). Finalizado el tiempo de debate, se celebrará una única votación en la que en virtud el artículo 119 se aprobará o rechazará el dictamen en su conjunto.

Tras la aprobación de este dictamen en el Congreso de los Diputados, procede remitirlo al Senado. Es el Presidente del Congreso quien se encarga de dicho tramite. Junto con el propio dictamen, se adjuntan los antecedentes y los documentos que se hayan producido durante la tramitación previa en la Cámara. En cuanto a la labor del Senado, por un lado, tiene la capacidad de vetar los proyectos de ley aprobados en el Congreso; y, en este caso, “serán sometidos a una consideración del Pleno de la Cámara” (art. 121 RCD). Si tras el debate en el Pleno se procede a la ratificación por el voto favorable de la mayoría simple, el veto del Senado se levantará (art. 122.1). No obstante, en virtud del punto segundo de este mismo precepto, aún cuando en esta votación no se logre el voto favorable de la mayoría simple, pasados dos meses desde el veto

del Senado, se celebrará otra votación para decidir sobre el mismo. Por otro lado, el Senado, además de vetar estos proyectos, también puede enmendarlos (art. 121). En este caso, en virtud del artículo 123, estas enmiendas serán debatidas y votadas en el Congreso, y aquellas que obtengan el apoyo de la mayoría simple se incorporarán al texto del Congreso.

Como podemos observar, nos encontramos ante un procedimiento donde el consenso y el debate son la piedra angular del mismo. Cada enmienda o punto que se introduce en un Proyecto de Ley requiere de una deliberación entre los miembros parlamentarios; bien sea en Comisión, o en Pleno del Congreso o Senado. Además, antes de su aprobación debe pasar por el filtro tres órganos distintos: el Pleno del Congreso, la Comisión correspondiente, y el Senado. Estas características con las que cuenta el procedimiento nos indican la naturaleza del mismo. Se trata de un instrumento legislativo que permite la elaboración y modificación de leyes a través de la participación conjunta de los diferentes Grupos parlamentarios que representan a la ciudadanía. El objetivo es conseguir que a través de los debates parlamentarios y la participación conjunta de los miembros del mismo se aprueben proyectos donde se vean reflejadas diferentes aportaciones; y el consenso de todos los Grupos sea el resultado que posteriormente se vea materializado.

Una vez analizado el procedimiento que se debe seguir para la aprobación de una enmienda, podemos afirmar que los tramites seguidos para la aprobación de la que el Grupo parlamentario popular presentó son jurídicamente correctos; por lo tanto, no nos encontramos ante un fraude de ley. Al respecto se pronuncia el TC a través de la STC 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. En el FJ 8 de esta resolución se señala que el derecho de participación de los parlamentarios de la Cámara no ha sido vulnerado, ya que en ningún momento se les ha impedido participar en la función legislativa; ya sea presentando propuestas, discutiendo en los debates parlamentarios, o permitiendo que muestren su opinión al respeto mediante las votaciones. Sin embargo, el hecho de que la práctica llevada a cabo se ajuste a los términos legales que se establecen en el Reglamento del Congreso de los Diputados, no excluye la posibilidad de que exista un abuso del ejercicio del derecho de enmienda. Y es que, tras haber analizado el procedimiento del Reglamento del Congreso, vemos como el hecho de que un Grupo parlamentario cuente con un gran número de diputados y senadores en su haber, facilita en gran medida la aprobación de las enmiendas presentadas por su parte. En el presente caso, el Grupo parlamentario popular en el año 2014 contaba con mayoría absoluta, tanto el Congreso

de los Diputados (185 escaños)<sup>59</sup>, como en el Senado (161 escaños)<sup>60</sup>. Por lo tanto, a la hora de formar Gobierno, los gabinetes que se sucedieron a lo largo de la X legislatura se constituyeron íntegramente con miembros del Grupo parlamentario popular<sup>61</sup>.

Expuesta la situación jurídica y el contexto político en el que se encuadran este Proyecto de Ley y la presentación de enmiendas al mismo, debemos estudiar si se cumple con la naturaleza propia de la norma. A pesar de que, desde el punto de vista jurídico, la tramitación del procedimiento es correcta y acorde al Reglamento del Congreso, vemos como el Grupo Parlamentario Popular aprovecha una serie de circunstancias favorables para introducir a placer un listado de enmiendas<sup>62</sup>, que, aún no contando con el apoyo del resto de grupos parlamentarios, son aprobadas por su representación mayoritaria absoluta. Se puede apreciar como el hecho de obtener una representación mayoritaria en ambas cámaras facilita en gran medida el reformar y elaborar leyes; ya que, aunque se permita la participación del resto de parlamentarios en debates y votaciones, el resultado está destinado a ser favorable el Grupo parlamentario, que, en este caso, cuenta con la mayoría absoluta en lo que a representatividad se refiere. Es por esta razón, que consideramos abusivo el ejercicio del derecho de enmienda. Ya que a pesar de que la tramitación de la misma se ajusta al marco legal del Reglamento del Congreso, esta práctica constituye una forma de actuar en la que el pluralismo político e ideológico no se ve reflejado en el resultado legislativo, y que resulta abusiva respecto a la propia naturaleza de la norma.

En relación con esta concepción abusiva del ejercicio del derecho de enmienda se pronuncia Redondo García. Concretamente, hace referencia a los modelos de sistemas parlamentarios modernos existentes donde pueden distinguirse dos “bandos” diferenciados. Por un lado, la mayoría-Gobierno; y, por el otro, la minoría-oposición. Pues bien, según Redondo García, el primero de ellos cuenta con un *cuasi* monopolio de la función legislativa, ya que, “el

---

<sup>59</sup> *Grupo parlamentario popular en el Congreso. X Legislatura (2011-2016)*. (s.f.). Congreso de los Diputados. [https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?p\\_p\\_id=grupos&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_grupos\\_gruposView=true&idLegislatura=X&idGrupo=201&mostrarFicha=true](https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?p_p_id=grupos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_grupos_gruposView=true&idLegislatura=X&idGrupo=201&mostrarFicha=true)

<sup>60</sup> *Composición del Senado desde 1977. Todas las legislaturas*. (s.f.). Senado de España. <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresdesde1977/consultaorden/index.html#GRUPO%20PARLAMENTARIO%20POPULAR%20EN%20EL%20SENADO>

<sup>61</sup> *Gobiernos de la X legislatura*. (s.f.). La Moncloa <https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/paginas/XLegislatura.aspx>

<sup>62</sup> Congreso de los Diputados. (2014, 4 de noviembre). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. págs. 103-115, *Enmiendas e índice de enmiendas al articulado*. [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1)

Ejecutivo es el principal impulsor de la legislación y la mayoría que le sustenta es la encargada de respaldar sus iniciativas y sacarlas adelante”<sup>63</sup>. Y es que, en cuanto a la función del Parlamento, la legislativa no es la única que se lleva a cabo en el mismo; sino que la representación pluralista de los diversos intereses de la sociedad es otro de los objetivos de este órgano. Por lo tanto, instrumentos legislativos como la enmienda “cobran hoy un significado más amplio, sirviendo para hacer presente, en sede parlamentaria, el pluralismo político”<sup>64</sup>.

### 3.2.2. Conexión material entre la enmienda y el texto enmendado

Otro punto a tener en cuenta cuando hablamos del ejercicio de enmienda es que “no permite introducir *ex novo* un objeto de debate materialmente desconectado con la iniciativa legislativa ejercitada, tal y como ha sucedido con la inclusión de la disposición adicional décima LOEx”<sup>65</sup>. Es decir, resulta necesario que exista una conexión entre la materia sobre la que versa el texto enmendado (seguridad ciudadana), y la materia a la que afecta la propia enmienda (inmigración). En este mismo sentido se pronuncia García-Escudero Márquez, que hace hincapié en el carácter homogéneo del contenido que toda ley debe tener, siempre regulando “un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto”<sup>66</sup>. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 119/2011, de 5 de julio en su fundamento jurídico 6 (FJ 6) menciona que “la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado”. Este carácter subsidiario que se le atribuye a la figura de la “enmienda” viene motivado por la labor que se le atribuye a la misma, y que podemos encontrar en el FJ 5 de la STC 119/2011. Esta labor consiste en modificar “algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad”. Por lo tanto, hablamos de que la función que tiene toda enmienda es la reforzar el contenido del texto normativo sobre el que se va a aplicar; y, de esta forma, llegamos a la conclusión de que la materia sobre la que versa la misma debe estar relacionada de alguna manera con el texto al que se va a aplicar, ya que, de no ser así se estaría introduciendo una regulación materialmente distinta de la que viene recogida en el texto enmendado. De hecho, “para que el fraude no se

---

<sup>63</sup> Redondo García, A.M., “El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las cortes generales”, *Revista de Derecho Político*, nº 50, 2001, p. 194 <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2001-50-13660&dsID=PDF>

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 194

<sup>65</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al., *op. cit.*, pág. 6

<sup>66</sup> García-Escudero Márquez, P., “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, p. 199

produzca, las enmiendas deben ser tales y no iniciativas, esto es, referirse al texto de la proposición o guardar una clara conexión material con la misma”<sup>67</sup>.

En relación con las materias correspondientes a la seguridad ciudadana y extranjería, dicha conexión material ha sido justificada por parte del Tribunal Constitucional (TC) español a través de su Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre. En su fundamento jurídico 8 (FJ 8) podemos leer lo siguiente: “no se puede considerar que el objeto de la enmienda, [...], no cumpla con el principio de conexión mínima de homogeneidad”. Concretamente, el argumento empleado por el TC para justificar la existencia de dicha conexión es la referencia a una situación de riesgo que se experimenta en Ceuta y Melilla. Y es que, tal y como señala este mismo FJ 8, existe una “situación de riesgo [...] en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla [...] por la presión migratoria”. Sin embargo, en el FJ 8 de la STC 119/2011, de 5 de julio el TC afirma que el aumento de la inmigración no guarda ninguna conexión con la inseguridad ciudadana. Como podemos observar, el TC ahora señala que la existencia de una “situación de riesgo” es suficiente para justificar la existencia de esta conexión entre enmienda y texto enmendado; sin embargo, en ningún momento profundiza al respecto. No hace referencia a las situaciones concretas a las que se refiere, ni al riesgo exacto que estas suponen para la ciudadanía. Es decir, hace uso de una terminología de carácter general (“situación de riesgo”) que carece de precisión, y que abre la puerta a diferentes interpretaciones; ya que, la concepción del concepto de “riesgo” puede variar en función del sujeto. Además, tal y como hemos mencionado, el hecho de que el TC no pretenda asociar el fenómeno del aumento de la inmigración al aumento de la inseguridad ciudadana no hace otra cosa que restar peso al argumento de conexión entre ambas materias. Es decir, resulta contradictorio el hecho de que por un lado justifique la conexión entre “seguridad ciudadana” y “extranjería”, y, por el otro, desvincule los fenómenos de “inseguridad ciudadana” e “inmigración”.

En definitiva, a través de la interpretación terminológica del concepto de seguridad ciudadana que se ha realizado en el epígrafe 3.1, procede argumentar que en este caso no existe conexión material alguna entre el texto enmendado (seguridad ciudadana), y la materia a la que afecta la propia enmienda (inmigración). Tal y como hemos señalado en el párrafo anterior, el Tribunal Constitucional invoca la existencia de una “situación riesgo [...] en los perímetros

---

<sup>67</sup> García-Escudero Márquez, P., “Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 3, 2012, p. 62

fronterizos de Ceuta y Melilla” (STC 172/2020 FJ. 8) para justificar la existencia de dicha conexión. Sin embargo, nos encontramos ante un concepto abierto a diferentes interpretaciones, ya que el Tribunal nos presenta la existencia de un “riesgo” que carece de determinación; por un lado, porque no profundiza en las situaciones concretas a las que se refiere; y, en segundo lugar, porque no se hace referencia al modo en el que las mismas tiene un efecto directo en la ciudadanía, sin concretar cuales son las consecuencias que se derivan del mismo. Dicho de otra forma, se está justificando la conexión entre la “seguridad ciudadana” y la “actividad migratoria” mediante la existencia de un riesgo que carece de concreción; es decir, haciendo uso de un concepto indeterminado. Por lo tanto, aún si tuviéramos en cuenta la interpretación doctrinal que sigue la LOPSC para el concepto de “seguridad ciudadana”, entendemos que esta argumentación del TC para justificar la existencia de conexión material no sería suficiente. La razón es que esta argumentación constitucional no explica la relación entre la protección de las personas, bienes y tranquilidad ciudadana, y la situación migratoria en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla. Más aún cuando en el propio FJ 8 de la STC 172/2020 se señala que no se pretende asociar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, con el aumento de la inmigración.

#### **4. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DÉCIMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000: LA EXPULSIÓN EN FRONTERA**

Al margen del carácter abusivo del procedimiento seguido para la introducción de la DA 10ª, profundizaremos ahora el contenido de la misma. Así, analizaremos el ámbito de aplicación y determinaremos en qué casos sería aplicable. Para ello, comenzaremos analizando las figuras preexistentes en la LOEx destinadas al tratamiento del flujo migratorio: la expulsión, la denegación de entrada y la devolución; y, posteriormente, nos centraremos en el ámbito de aplicación de este nuevo procedimiento. Analizaremos los casos en los que resulta aplicable, y veremos cual es la particularidad que ha motivado al legislador a incluirlo en el ordenamiento jurídico español.

Debido a la compleja diferenciación entre la figura de la “devolución en caliente” y del “rechazo en frontera”, a continuación, procedemos a analizar dichas medidas de forma individualizada para poder, de esta forma, determinar los puntos en los que este nuevo régimen recogido en la DA 10ª se diferencia de las mismas. En este punto, conviene recordar el contenido de este nuevo sistema destinado al control del flujo migratorio de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que permite rechazar a las personas extranjeras que son

sorprendidas cruzando de forma irregular la frontera tratando de superar los “elementos de contención fronterizos”. Este último término no escapa de la polémica, ya que existen diferentes concepciones relacionadas con el mismo. De modo que, en el presente epígrafe también analizaremos las diversas interpretaciones que se han realizado respecto a estos elementos.

#### **4.1 Expulsión de migrantes**

Las formas de expulsión existentes en el ordenamiento jurídico español y que regulan la presión y el flujo migratorio en España vienen recogidas en la LOEx. Estos procedimientos tienen como objetivo regular y controlar el flujo y la presión migratoria, llevando a cabo el control de la frontera y gestionando las situaciones de irregularidad que puedan concurrir al respecto. Son tres las modalidades de actuación que pueden diferenciarse en este texto normativo, y que se diferencian del sistema de rechazo en frontera recogido en la DA 10ª del mismo: la expulsión, la denegación de entrada y la devolución.

##### *4.1.1 Expulsión*

En primer lugar, la expulsión es la medida destinada a aquellos extranjeros que, encontrándose en España, no reúnen los requisitos legales necesarios para permanecer. Tal y cómo se establece en el artículo 53.1 a) LOEx, esta circunstancia constituye una infracción administrativa grave, y en base al art. 57.1 LOEx, la expulsión es la medida prevista para estos casos. La jurisprudencia, no obstante, ha limitado la aplicación de esta medida en numerosas ocasiones (ej. STS 3062/2019, STS 3317/2019, STS 3413/2019). Y es que, el Tribunal Supremo (TS) se ha pronunciado al respecto en las sentencias anteriormente mencionadas señalando que la expulsión no debe aplicarse cuando concurre alguno de los supuestos del artículo 5, o de los apartados 2 a 5 del artículo 6 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. En estos preceptos se hace referencia a la no devolución cuando exista interés superior del niño, de la vida familiar, o del estado de salud del nacional del tercer país (art. 5), o a diferentes situaciones que suponen la finalización de la situación irregular para las decisiones de retorno (art. 6).

Además de la expulsión, la imposición de multa es otra opción recogida en el artículo 57.1 LOEx para estos casos de situación irregular de la persona extranjera en España. Y es que, en atención al principio de proporcionalidad se podrá imponer la sanción de expulsión, o la multa; es decir, nos encontramos ante un caso de sanciones alternativas donde no se “otorga aparentemente preferencia a una u otra”<sup>68</sup>. Sin embargo, tal y como apunta Martínez García, “la indiferencia entre ambas opciones, [...], solo aparece objetivamente justificada en atención a la nacionalidad del sujeto infractor”<sup>69</sup>. De modo que cuando el sujeto que comete la infracción posee nacionalidad extranjera únicamente podrá imponerse la sanción de expulsión.

En este sentido, tal y como podemos observar en FJ 5 de la STS 2339/2021 la interpretación que debe hacerse de este artículo 57.1 LOEx consiste en “considerar que la estancia irregular de un extranjero en España solo puede ser “sancionada” con expulsión. [...]. La sanción de multa a la estancia irregular es una opción que ya la Directiva 2008/115 excluye de manera taxativa y lo vino a declarar de manera concreta en la sentencia del TJUE de 2015; porque para la norma comunitaria, y al margen de consideraciones punitivas, la finalidad es la salida de todos aquellos extranjeros que se encuentren de manera irregular en alguno de los Estados de la Unión, lo cual es contrario a la posibilidad de imponer una sanción de multa sin dicha salida”. Se concluyó que “la normativa española que permite sancionar la situación irregular de un extranjero con una sanción económica que, además, resulta incompatible con la sanción de expulsión, es contraria a la Directiva europea (2008/115)”<sup>70</sup><sup>71</sup>.

#### 4.1.2 Denegación de entrada

En segundo lugar, la denegación de entrada resulta ser el procedimiento que en virtud del artículo 26.2 LOEx se aplica a los extranjeros que pretenden acceder a territorio español a través de los puestos fronterizos habilitados para dicho trámite, y que, sin embargo, no reúnen los requisitos señalados en el artículo 25 LOEx. En estos casos, los solicitantes son informados de los recursos que tienen a su alcance y del procedimiento que deben seguir para hacer efectivos los derechos con los que cuentan (asistencia letrada e intérprete). En cuanto a su desarrollo, el artículo 15 del RLOEx regula la forma en la que se desarrollará la denegación de entrada. Y es

---

<sup>68</sup> Martínez García, C., “La expulsión de extranjeros como sanción administrativa”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 69, 2006, p. 257 <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/670/555> p. 257

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 257

<sup>70</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 23 de abril de 2015

<sup>71</sup> Servicio Jesuita a Migrantes (2020). “La expulsión cómo arma contra la estancia irregular”. [https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/02/Lumen-IV\\_Irregularidad.pdf](https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/02/Lumen-IV_Irregularidad.pdf)

que, dicha medida, además de ser adoptada mediante resolución motivada, será notificada junto con los recursos que tiene a su disposición la persona frente a la que se dicta, los plazos para interponerlos, el órgano ante el cual debe ejercitarse y el derecho de asistencia letrada e intérprete.

Según Cuadrón Ambite, el hecho de que se exijan una serie de requisitos para que una persona extranjera pueda entrar en España deriva de que estas personas no cuentan con el derecho fundamental de entrar en el país. Y es que, en este sentido hace referencia a la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 107/84, en la que el derecho de entrada en España “no se considera un derecho imprescindible para la dignidad humana”<sup>72</sup>. De hecho, “el extranjero debe cumplir una serie de requisitos para entrar en territorio español y, poder ejercer ese derecho recogido en el artículo 19 de nuestra Constitución”<sup>73</sup>. Al respecto de este procedimiento de denegación de entrada, observamos como en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 427/2010, de 27 de mayo de 2010, un hombre de nacionalidad boliviana vio denegada su entrada a España por no cumplir dos de los requisitos que se recogen en el primer punto del artículo 25 LOEx. En primer lugar, el sujeto no acreditaba la disposición de ingresos suficientes como para afrontar los costes del viaje (FJ 2); y, en segundo lugar, la carta de invitación que aportó el demandante no acreditaba el carácter turístico del motivo de su viaje (FJ 2).

#### *4.1.3 Devolución*

Por último, la devolución es la medida aplicable a aquellos extranjeros que en virtud del artículo 58.3 b) LOEx pretendan entrar ilegalmente en el país. Esta medida consiste en “restablecimiento inmediato del orden jurídico perturbado por cuando un extranjero accede de manera irregular al territorio de un Estado”<sup>74</sup>. Es cierto que a primera vista la modalidad de devolución, y el régimen de rechazo en frontera (DA 10<sup>a</sup>) pueden parecer procedimientos similares, ya que este último también es un régimen destinado a rechazar en frontera a aquellas personas extranjeras que tratan de entrar ilegalmente en España. De hecho, ambos tienen el fin regular el flujo migratorio e impedir la entrada irregular de las personas inmigrantes; sin

---

<sup>72</sup> Cuadrón Ambite, S., “La efectividad del derecho de defensa del extranjero en la frontera española: posible quiebra del sistema de garantías jurídicas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n° 144, 2015, p. 977 <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v48n144/v48n144a3.pdf>

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 977

<sup>74</sup> Fernández Pérez, A., “La ilegalidad del rechazo en frontera y de las devoluciones “en caliente” frente al Tribunal de Derechos Humanos y al Tribunal Constitucional”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 13, n° 2, p. 193

embargo, debemos tener en cuenta que nos encontramos ante procedimientos distintos que debemos diferenciar.

Por un lado, en lo que se refiere a la devolución recogida en el artículo 58.3 b) LOEx, Vargas Gómez-Urrutia señala que ésta es la “medida general de no admisión de extranjeros en frontera cuando se pretenda una entrada irregular, o cuando se trate de personas que ya ha sido expulsadas y tienen una prohibición de entrada”<sup>75</sup>. Además, en lo que se refiere a su ejecución, a pesar de la no obligación de tramitar el respectivo expediente de expulsión (art. 58.3 LOEx), la devolución conlleva la obligación de tramitar un procedimiento administrativo, donde a la persona extranjera se le reconocen diferentes derechos (ej. asistencia letrada e interprete), así como la posibilidad de interponer un recurso contra la resolución de devolución. La devolución debe ser adoptada mediante resolución del Subdelegado del Gobierno, o del Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 23.1 b) RLOEx). Cabe mencionar que, no siempre se podrá ejecutar la decisión que acuerde el traslado de una persona extranjera. Y es que, cuando se formaliza la solicitud de protección internacional, o cuando la medida de devolución supone un riesgo para la salud de la persona extranjera por ser ésta una mujer embarazada, o por tratarse de una persona enferma, no podrá ejecutarse.<sup>76</sup> El Tribunal Supremo es claro al respecto, ya que en el FJ. 1 de su Sentencia 3410/2019, de 29 de octubre de 2019, señala que “transcurridos cuatro días desde la petición (de protección internacional) sin dictado de resolución administrativa, cabe entender que los efectos de esa falta de respuesta se extienden [...] a un otorgamiento provisional [...], y, por tanto, a la suspensión de la ejecución de la expulsión”.

Por otro lado, el rechazo en frontera recogido en la disposición adicional decima de la LOEx constituye una modalidad de actuación “prevista para los inmigrantes subsaharianos que pretendan entrar en España saltando las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla”<sup>77</sup>. Es decir, se trata de una “devolución sumaria mediante la que se impide la entrada en España y se procede a devolver a Marruecos a extranjeros que intentan superar el perímetro fronterizo de Ceuta o Melilla”<sup>78</sup>. En lo que se refiere al modo de ejecución de este régimen, la diferencia respecto a

---

<sup>75</sup> Vargas Gómez-Urrutia, MA., “¿En qué se diferencia el rechazo en frontera de la devolución de extranjeros?”, *Repositorio audiovisual de la UNED*, 2017, <http://contenidosdigitales.uned.es/fez/view/intecca:VideoCMAV-5a6f86adb1111f48598b4590>

<sup>76</sup> *Ibidem*

<sup>77</sup> González-García, I., *op. cit.* p. 36

<sup>78</sup> Vargas Gómez-Urrutia, MA., *op. cit.*, <http://contenidosdigitales.uned.es/fez/view/intecca:VideoCMAV-5a6f86adb1111f48598b4590>

la figura de devolución es que, en el rechazo en frontera, además del no requerimiento del expediente de expulsión, tampoco es necesaria la tramitación de un procedimiento administrativo<sup>79</sup>.

#### **4.2 Aplicación de la Disposición Adicional 10ª**

Una vez expuestos los tres procedimientos preexistentes en la normativa española, y diferenciado el régimen del rechazo en frontera de la modalidad de devolución, pasamos a analizar el ámbito subjetivo de aplicación de la DA 10ª de la LOEx, que viene determinado en el primer apartado de ésta (véase pág. 14). En este primer punto se hace referencia a un nuevo concepto: el “rechazo en frontera”. Y es que, a través de la introducción de este nuevo termino en la LOEx se configura un nuevo procedimiento de expulsión de migrantes, que será aplicado a “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”. Parece lógico pensar que en estos casos fuera el procedimiento de devolución recogido en el artículo 58.3 b) LOEx, y desarrollado en el artículo 23 RLOEx el que debiera aplicarse. De hecho, “de la lectura del precepto queda poco margen de duda sobre la posibilidad de su aplicación a los saltos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla”<sup>80</sup>. Sin embargo, este nuevo régimen de rechazo en frontera se introduce con el objetivo de inaplicar la figura de la devolución en estas dos Ciudades Autónomas; es decir, se constituye como una herramienta jurídica alternativa a la figura de la devolución. Ante la aparente capacidad de emplear este procedimiento de devolución preexistente en la LOEx, debemos analizar cuál es la particularidad que justifica la aplicación de este nuevo régimen de rechazo en frontera (DA 10ª).

Para ello, debemos fijarnos en los diferentes conceptos recogidos en el primer párrafo de esta DA 10ª. Por un lado, resulta imprescindible fijarnos en las ciudades donde se aplica este procedimiento de rechazo; Ceuta y Melilla, ya que, solamente se podrá actuar de la forma señalada en este régimen en estas dos ciudades. Por lo tanto, nos encontramos ante un

---

<sup>79</sup> González-García, I., *op. cit.* p. 36

<sup>80</sup> Acosta Penco, M.ª T., “Rechazo en frontera y derechos humanos”, *Revista española de derecho administrativo*, nº 193, 2018, p. 291.

procedimiento especial que solo será aplicable para controlar los flujos migratorios de estas dos Ciudades Autónomas. Por otro lado, del concepto de “rechazo” podemos extraer la idea de que aún no se ha materializado la entrada de la persona extranjera en el país. De hecho, “según el gobierno, en estos casos no se produce la entrada en territorio nacional y, por tanto, no se aplica la legislación de extranjería”<sup>81</sup>. Para justificar la no entrada en España, el gobierno hace uso del denominado “concepto operativo de frontera”, que analizaremos más adelante. Precisamente, mediante el uso de este concepto operativo de frontera, el gobierno trata de justificar la inaplicabilidad de la figura de devolución (art. 58.3 LOEx), y, en su lugar, proceder con el rechazo en frontera (DA 10ª). Por último, la mención a los “elementos de contención fronterizos” no hace sino profundizar en la ambigüedad de la disposición, ya que en ningún momento los define; es decir, no señala si es la valla, o si son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o si son ambas, las que quedan incluidas en este término.

#### *4.2.1 Diseño del sistema de vallas de Ceuta y Melilla*

Antes de seguir con el análisis de la aplicación de esta DA 10ª, resulta imprescindible hacer referencia al diseño del sistema de vallas fronterizas de Ceuta y Melilla<sup>82</sup>; sistema de vallas que se sitúa en territorio español. Las primeras se construyeron en los años 1993 y 1971, respectivamente. En el caso de Ceuta, hablamos de una de una valla de alambre, mientras que en Melilla se levantó una verja militar. No fue hasta el año 1996 cuando se comenzó a mejorar el sistema en ambas ciudades. Así, para el año 1999, el Gobierno español finalizó la construcción de dos vallas paralelas de 3 metros de altura (elevada hasta los 6 metros en 2006) con una zona de intervallado destinada a la vigilancia.

En el año 2006 el Gobierno español procedió a construir una valla en el espigón de la playa del Tarajal en Ceuta; y, al mismo tiempo, el Gobierno marroquí llevo a cabo la excavación de un foso junto a la valla exterior de esta misma ciudad. La decisión de construir una tercera valla de dos metros de altura tanto en Ceuta, como en Melilla se adoptó en el año 2005. Sin embargo, solo se procedió con la construcción de la misma en Melilla; concretamente, situándola entre las dos preexistentes.

---

<sup>81</sup> Melero Alonso, E., “El retorno en frontera en Ceuta y Melilla (o las “expulsiones en caliente”): un supuesto de derecho administrativo del enemigo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 174, 2019, p. 11

<sup>82</sup> González-García, I., *op. cit.*, p. 24

En definitiva, a día de hoy vemos como la línea fronteriza en Ceuta queda configurada de la siguiente manera: dos vallas paralelas de seis metros de altura, y una valla levantada en el espigón de la paya del Tarajal. En cuanto a Melilla, el sistema de vallas se compone de tres verjas; de seis metros de altura en lo que se refiere a las situadas a ambos lados de este entramado, y de dos metros de altura la situada en el medio. Por lo tanto, además de estas vallas podemos apreciar la existencia de una zona de intervallado en ambas ciudades destinada al control y la vigilancia de todo el perímetro.

#### 4.2.2 Concepto operativo de frontera

Tal y como hemos señalado en epígrafe 4.2 “Aplicación de la DA 10ª”, el concepto operativo de frontera es el termino empleado por el Gobierno español para justificar la “no entrada” de las personas extranjeras en España, y, por lo tanto, para aplicar el procedimiento de rechazo en frontera (DA 10ª). Es precisamente en este concepto operativo de frontera donde reside la diferencia entre los procedimientos de “devolución” y “rechazo”, y mediante el cual el Gobierno español trata de justificar la inaplicabilidad de la devolución. Y es que, la finalidad de este nuevo procedimiento de rechazo “es que los inmigrantes puedan ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España, esto es, cuando son detenidos en sus inmediaciones”<sup>83</sup>. En este caso de inmigración irregular, el ministro del Interior de la época (Fernández Díaz) definía la valla interior como elemento que delimita los territorios de ambos Estados<sup>84</sup>.

*“En este sistema de vallas, la valla interna materializa la línea con la que el Estado, en una decisión libre y soberana, delimita a los solos efectos del régimen de extranjería, el territorio nacional, de tal forma que cuando los intentos de entrada ilegal llevados a cabo por los inmigrantes a vanguardia de esta línea son contenidos y rechazados por la fuerza encargada por mandato legal de la custodia y vigilancia en la frontera, no se produce ninguna entrada ilegal efectiva, la cual solo se consuma definitivamente cuando el inmigrante rebasa la valla interna [...]”*

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 36

<sup>84</sup> Comparecencia del ministro de Interior Jorge Fernández Díaz ante el Congreso de los Diputados. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados nº 500, X Legislatura, 13 de febrero de 2014, p. 6, [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-500.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-500.PDF)

Por lo tanto, en virtud de dicha afirmación, las personas extranjeras no se hallan en territorio español hasta haber descendido completamente la valla interna. Este concepto operativo de frontera es el argumento principal empleado por el Gobierno español para justificar la aplicación del régimen especial de la DA 10ª, e inaplicar la figura de la devolución recogida en el artículo 58.3 LOEx en Ceuta y Melilla. En virtud del mismo, un extranjero que se halle subido a la valla o en la zona de intervallado, no habría llegado aún a territorio español, y, por lo tanto, podría ser rechazado para impedir su entrada ilegal en el país en virtud de dicha disposición adicional. Al mismo tiempo, el hecho de no aplicar el procedimiento de devolución lleva aparejadas una serie de consecuencias que defendió el Gobierno español en el caso de N.D. y N.T. ante el TDEH. Según Javier de Lucas la representación del Gobierno argumentó que este caso no consistía en una expulsión ya que los demandantes habían sido detenidos en la valla fronteriza, y, por lo tanto, no se había materializado la entrada en España de los inmigrantes. De modo que, no era necesaria la comprobación de “su eventual carácter no individual ni los requisitos de procedimiento que han de concurrir en un acto de expulsión en garantía de derechos fundamentales”<sup>85</sup>.

En el caso de la playa del Tarajal de Ceuta, el concepto operativo de frontera adquiere un alcance diferente. En estos casos “en los que la valla fronteriza se introduce en la playa y en la zona de agua marina, [...], la entrada en territorio nacional no se consumaría hasta que no se superase la línea de vigilancia formada por los agentes de la autoridad que intentan rechazar a los inmigrantes”<sup>86</sup>. Por lo tanto, vemos como en función de la zona geográfica concreta por la que se produzcan las entradas de personas extranjeras, este concepto se extiende hasta límites diferentes.

En este sentido, la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020<sup>87</sup>, de 19 de noviembre de 2020, en su FJ 8.C) hace referencia a la falta de legalidad de este concepto operativo de frontera. En esta resolución podemos apreciar lo siguiente: “no existe cobertura legal para operar con un concepto de frontera que pueda ser establecido de forma discrecional por la administración española [...] entre otras razones porque se pondría en peligro el principio de seguridad jurídica”. Al mismo tiempo, el TEDH señala en su Sentencia de 13 de febrero de

---

<sup>85</sup> De Lucas, J., *op. cit.*, p. 87

<sup>86</sup> Melero Alonso, E., *op. cit.*, p. 11-12

<sup>87</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020. Fundamento Jurídico 8. C)

2020<sup>88</sup> que “no se cuestiona si los hechos acaecidos tuvieron lugar en territorio español [...] el Gobierno reconoció que las tres vallas fronterizas de Melilla se habían instalado en su territorio”. Esta jurisprudencia nos indica que tanto la extensión de la triple valla, como la zona de intervallado se encuentran en territorio español, y, por consiguiente, bajo la jurisdicción del Estado español.

Además, no sólo se debe tener en cuenta el territorio sobre el que se levanta el elemento de contención fronterizo, sino también quién lleva a cabo las actuaciones de rechazo sobre este elemento. En este aspecto, resulta de vital importancia señalar que son las autoridades españolas las que ejercen el control efectivo sobre los intentos de entrada irregular en la valla fronteriza, y, por lo tanto, estas personas extranjeras se encuentran bajo jurisdicción española. Por lo tanto, en el momento en el que se lleva a cabo la actuación de “rechazo” por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sobre las personas que se hallan intentando superar dichos elementos de contención, la legislación aplicable al caso resulta ser la normativa estatal española y la legislación internacional a la que España se encuentra sometida. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (STEDH) de 13 de febrero de 2020 señala que España no puede al mismo tiempo ejercer su jurisdicción sobre la valla de Melilla y no aplicar la legislación referente a la extranjería al respecto<sup>89</sup>.

#### *4.2.3 Elementos de contención fronterizos*

Este primer párrafo de la DA 10<sup>a</sup> hace referencia a los “elementos de contención fronterizos”; sin embargo, el carácter general de este concepto supone una falta de precisión a la hora de determinar los “elementos” concretos que se incluyen dentro de este término. Es decir, de la lectura literal de esta disposición no sabemos si el legislador se refiere a la valla, a la línea de agentes encargados de la vigilancia y seguridad de la zona, o a ambos. Como consecuencia de esta carencia de concreción, surgen diferentes interpretaciones sobre lo que queda incluido bajo este término. Y es que, resulta de gran importancia la interpretación que se haga al respecto, ya que, en función de la misma, se derivarán diferentes consecuencias en lo que a la aplicación del rechazo en frontera se refiere.

---

<sup>88</sup> Asunto N.D. Y N.T. contra ESPAÑA. Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020. párr. 104

<sup>89</sup> *Ibidem.* párrs. 107 y ss.

#### 4.2.3.1 Integración de la Guardia Civil como elemento de contención fronterizo

Por un lado, nos encontramos con la interpretación llevada a cabo por el Gobierno español, que consiste en defender la inclusión de la Guardia Civil entre los elementos que conforman la contención fronteriza. En este sentido, resulta imprescindible atender al *Protocolo de actuación integral en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla*<sup>90</sup>, que omite la palabra “valla”, y determina que se entiende por consumada la entrada irregular de las personas inmigrantes en España una vez se logra superar el “sistema perimetral de seguridad”. Es decir, “la omisión consciente del gobierno al sistema de vallado, como enunciaba específicamente el anterior Protocolo, implica la inclusión de la Guardia Civil en dicho sistema perimetral de seguridad”<sup>91</sup>.

En relación con este último concepto, resultan determinantes las alegaciones<sup>92</sup> de Francisco Martínez Vázquez; secretario de Estado de Seguridad en 2014. En su comparecencia ante el Congreso de los Diputados sobre los hechos acontecidos en febrero de 2014 en la playa del Tarajal<sup>93</sup>, el actual exsecretario del Estado de Seguridad expresaba lo siguiente: «el actual sistema de impermeabilización de la frontera terrestre (...) se compone de los siguientes elementos: [...] y, en tercer lugar, un dispositivo activo de vigilancia, contención y rechazo que la Guardia Civil lleva a cabo apoyándose en los elementos físicos antes citados y mediante la legítima utilización de la fuerza». Es decir, en palabras del propio secretario del Estado de Seguridad de la época, los agentes de la Guardia Civil encargados de la de vigilancia y control de la zona fronteriza forman parte de este “sistema perimetral de seguridad”. En este mismo sentido, Acosta Penco señala que la labor de las autoridades de los Estados consiste en “realizar actuaciones propias de control fronterizo, como la vigilancia”<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Ministerio del Interior. (2014, 22 de octubre). “El Ministerio del Interior culmina un protocolo de actuación integral en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla”. *Sala de prensa*. [http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_IYSSI3xiWuPH/10180/2687323/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_IYSSI3xiWuPH/10180/2687323/)

<sup>91</sup> Acosta Penco, M<sup>a</sup>. T<sup>a</sup>., *op. cit.*, p. 292

<sup>92</sup> Comparecencia del secretario de Estado de Seguridad Francisco Martínez Vázquez ante el Congreso de los Diputados sobre los hechos acontecidos en febrero de 2014 en la playa del Tarajal (2014). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados nº 26, X Legislatura, 19 de marzo de 2014.

<sup>93</sup> El día 6 de febrero de 2014 se produjo un intento de entrada de 200 personas inmigrantes en Ceuta, de las cuales 90 lograron alcanzar la zona fronteriza de la Playa del Tarajal. Durante este acontecimiento, 14 personas fallecieron ahogadas, 23 fueron devueltas sin atender a ningún procedimiento formal, y 1 persona quedó en paradero desconocido.

<sup>94</sup> Acosta Penco, T., “Vigilancia fronteriza extraterritorial y derecho de asilo en la UE. Cuando el desplazamiento de la frontera difumina la protección internacional”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 75, 2020, p. 143

Atendiendo a esta interpretación de los “elementos de contención fronterizos”, la principal consecuencia consiste en la ampliación de la aplicación del régimen de rechazo en frontera. Esto se debe a que ya que no solo se podría proceder según el sistema especial de la DA 10ª cuando las personas extranjeras se hallaran en la valla o en la zona de intervallado; sino que, una vez descendida por completo la valla interior, aún restaría la línea de agentes de la Guardia Civil para superar por completo el “sistema perimetral de seguridad” al que se hace referencia en el mencionado Protocolo. Por lo tanto, aún cuando estas personas extranjeras fueran sorprendidas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad una vez descendida por completo la valla interior, serían susceptibles de ser objeto del rechazo en frontera. Además, la aplicación del régimen de rechazo en frontera se extendería a las vías de acceso tanto terrestres, como marítimas. Esto se debe a que las labores de vigilancia de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se desarrollan tanto en las entradas terrestres, como marítimas; y, por lo tanto, es necesario superar la línea que forman estos agentes en ambas vías para que se materialice la entrada en España, y ya no sea aplicable el procedimiento especial recogido en la DA 10ª.

#### 4.2.3.2 La valla como único elemento de contención fronterizo

Por otro lado, si atendemos al primer apartado de la DA 10ª LOEx, podemos ver que su aplicación se limitará a aquellos casos en los que “los extranjeros sean detectados en la línea fronteriza [...] mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos”. Es lógico pensar que cuando se habla de “elementos de contención forzosa” se está haciendo referencia a las vallas situadas en las ciudades de Ceuta y Melilla. De hecho, atendiendo a una interpretación más restrictiva de este concepto llegamos a la conclusión de que “los elementos de contención fronterizos, por definición, sólo pueden aparecer referidos a estructuras de carácter permanente establecidas *ex professo* en la zona fronteriza con la finalidad de dificultar el acceso al territorio nacional”<sup>95</sup>.

En este mismo sentido se pronuncia Vacas Fernández<sup>96</sup> cuando hace referencia a la jurisprudencia del TC para señalar que “la entrada en el territorio español se realiza cuando se

---

<sup>95</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al. *op. cit.*, pág. 11

<sup>96</sup> Vacas Fernández, F., “Sombras, y algunas luces, en las sentencias de la gran sala del TEDH y del TCE de 2020 sobre explicaciones sumarias en frontera: ¿Aval judicial a un *derecho de excepción permanente* en materia de protección internacional de personas?”, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 73, nº 2, p. 367 y 368

han traspasado los límites fronterizos fijados internacionalmente, e igualmente, que los puestos fronterizos y los elementos de contención (valladas, muros o barreras) se ubican y construyen sobre territorio español. No existe cobertura legal para operar con un concepto de frontera que pueda ser establecido de forma discrecional por la administración española”<sup>97</sup>.

De lo mencionado anteriormente respecto al significado de los elementos de contención fronterizos, extraemos la idea de que éstos se componen de estructuras que tienen un carácter de permanencia, y que se fijan bajo los términos de determinados acuerdos entre Estados. Y es que, la locución latina *ex professo* significa “a propósito, o deliberadamente”<sup>98</sup>. Por lo tanto, el hecho de que esta estructura sea colocada de forma deliberada, y adquiera un carácter permanente no hace más que indicar que se refiere a las valladas fronterizas de las que hemos hablado en el punto 4.2.1, y que se construyen en la zona fronteriza con el objetivo de permanecer en un determinado lugar a fin de dificultar el acceso al territorio.

Como consecuencia, llegamos a la misma conclusión que autores como Martínez Escamilla o Cartes Rodríguez nos presentan. En concreto, a que los intentos de entrada irregular por vía marítima quedan excluidos del ámbito de aplicación del rechazo en frontera. Esto se debe a que las estructuras de carácter permanente establecidas *ex professo* solo existen en las vías de entrada terrestres<sup>99</sup>. Es decir, no encontramos ningún elemento de carácter permanente que tenga el fin de dificultar el acceso al territorio estatal por vía marítima<sup>100</sup>. López-Jurado se pronuncia en esta misma línea cuando dice que “en el mar no hay elementos de contención fronterizos”<sup>101</sup>. Es por esta razón por la que esta interpretación restrictiva reduce el ámbito de aplicación de la DA 10ª. Y es que, al no integrar a los miembros de la Guardia Civil dentro de este “sistema perimetral de seguridad”, los casos en los que el régimen de rechazo en frontera resulta aplicable se limita a aquellas situaciones en las que las personas extranjeras se hallan encaramadas en la valla o en la zona de intervallado en el momento de ser sorprendidos.

---

<sup>97</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 8.C)

<sup>98</sup> Real Academia Española (RAE). Diccionario panhispánico de dudas. <https://www.rae.es/dpd/ex%20profeso>

<sup>99</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al. *op. cit.*, pág. 11

<sup>100</sup> Cartes Rodríguez, J. B., “A vueltas con la pretendida legalidad de las devoluciones sumarias acaecidas recientemente en la Ciudad Autónoma de Ceuta”, *The Citizen*, 2021, p. 3. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/65782/1/J.%20B.%20CARTES%20RODRI%CC%81GUEZ.pdf>

<sup>101</sup> López-Jurado, C., “Las fronteras de Ceuta y Melilla: un análisis desde la perspectiva de la seguridad y de los derechos humanos”. *La Seguridad Nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, 2017, p. 53-97

A través de esta interpretación que concibe la valla como único “elemento de contención fronterizo” puede extraerse diferentes ideas en relación con las entradas irregulares por vía terrestre:

- Por un lado, en el caso de aquellos inmigrantes que pretendan entrar de forma irregular en España y consigan superar la valla interior descendiendo por completo, no les será aplicable este Régimen especial. La razón por la cual esta situación queda excluida del ámbito de aplicación, es que la persona ya ha finalizado la acción de superar el “elemento de contención fronterizo”. Es decir, el objetivo de una persona cuando se halla a un lado de la valla es llegar al lado contrario. Se entiende que esta acción finaliza una vez se ha logrado pisar el suelo del lado contrario de la valla. Por lo tanto, en este caso la acción consistente en superar el elemento de contención fronterizo se da por finalizada una vez se desciende por completo la valla interior<sup>102</sup>.
- Por otro lado, la situación en la que la persona extranjera se halla subida en la propia valla o en la zona de intervallado también queda excluida del ámbito de aplicación de la DA 10ª. Y es que, aunque todo apunta a que es en este caso cuando se cumple el ámbito de aplicación del régimen especial regulado en la DA 10ª, debemos tener en cuenta el territorio sobre el que se levanta la valla fronteriza. En este sentido, debemos atender a la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 2896-2015. Y es que en el FJ 8.C) de esta resolución se señala lo siguiente: “la entrada en el territorio español se realiza cuando se han traspasado los límites fronterizos fijados internacionalmente, e igualmente, que los puestos fronterizos y los elementos de contención (vallas, muros o barreras) se ubican y construyen sobre territorio español.” Si procedemos con una lectura literal de este extracto del FJ 8. C), podemos comprobar como las vallas que se hallan en las ciudades de Ceuta y Melilla se levantan sobre territorio español. Como consecuencia, al caso de interceptar a una persona extranjera subida a la valla o en la zona de intervallado tampoco le sería aplicable este régimen especial, ya que tanto la valla, como la zona de intervallado, se encuentran en territorio español, y, por lo tanto, ya se habría finalizado la acción de entrada en España<sup>103</sup>. Es

---

<sup>102</sup> Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al. *op. cit.*, pág.12

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 13

decir, la persona extranjera ya se halla en territorio español, de manera que corresponde aplicar la legislación española correspondiente a la extranjería para proceder con la devolución de estos sujetos. Por lo tanto, el régimen que debe aplicarse en este caso es el correspondiente a la devolución recogido en el artículo 58.3 LOEx.

En definitiva, atendiendo a ambas interpretaciones que se realizan sobre los “elementos de contención fronterizos”, llegamos a la conclusión de que la DA 10ª es aplicable únicamente bajo la perspectiva que incluye a la Guardia Civil entre los diferentes elementos que componen el “sistema de vigilancia perimetral”. Estos constituyen la última línea que las personas inmigrantes deben superar para entrar de manera efectiva en España, y ante la que pueden ser objeto de rechazo en frontera; por lo tanto, la aplicación de la misma se extendería a ambas vías de entrada (terrestres y marítimas). En lo que se refiere a lo acontecido en la playa del Tarajal en el año 2014, la actuación llevada a cabo por las autoridades también quedaría incluida bajo la figura del rechazo en frontera. Bajo nuestro punto de vista, y basándonos en esta interpretación, en toda frontera situada en Ceuta y Melilla donde las autoridades españolas cumplan la función de vigilancia y control, la línea que conforman éstos delimitará el límite donde el régimen del rechazo en frontera podría aplicarse. Por lo tanto, a fin de continuar con el estudio de la compatibilidad de esta DA 10ª con el derecho interno e internacional y comunitario ésta será la interpretación que tendremos en cuenta a la hora de referirnos a estos elementos que constituyen el sistema de contención fronterizo.

## **5. EL RECHAZO EN FRONTERA CON LA PROHIBICIÓN DE EXPULSIONES COLECTIVAS**

Como hemos podido apreciar hasta este momento, el nuevo régimen especial para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla se constituye como un instrumento de actuación excepcional del procedimiento de devolución recogido en el artículo 58.3 LOEx; procedimiento que viene limitado por la línea que conforman los agentes de la Guardia Civil. Mas allá del ámbito de aplicación, debemos analizar el contenido de esta disposición. De esta forma, podremos determinar su compatibilidad con el derecho internacional, en concreto, con el principio de prohibición de expulsión colectiva. Y es que el “rechazo en frontera” que se recoge en la mencionada DA 10ª de la LOEx constituye un fundamento jurídico para crear un sistema que permite actuar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con el fin de restablecer de forma inmediata la legalidad vulnerada con los intentos de entrada irregulares. Sobre este

sistema de actuación surgen diversos puntos de controversia en lo que se refiere a su compatibilidad con el derecho positivo, ya que, en definitiva, este régimen se aprobó con la intención de dar cobertura legal a las devoluciones en caliente.

A nivel internacional son varios los textos normativos que debemos tener en cuenta a la hora de analizar la compatibilidad del principio de prohibición de expulsiones colectivas con la aplicación de la DA 10ª LOEx.

Por un lado, nos encontramos con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que, junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) conforman los Pactos Internacionales de Derechos Humanos; también conocidos como los Pactos de Nueva York. Estos Pactos Internacionales de carácter vinculante fueron adoptados en el año 1966 por la Resolución 2200ª (XXI) en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a raíz de la interpretación del contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), y del de la Carta de las Naciones Unidas (CNU). En el caso de España, la ratificación del PIDCP se produjo el 27 de abril de 1977, por lo que el texto no entró en vigor hasta el 27 de julio de 1977. Entre todos los derechos que se reconocen en el PIDCP, destacamos aquellos que se refieren, en concreto, a la vida (art. 6.1), al no sometimiento a torturas (art. 7), y a la libertad y seguridad personales (art. 9), por ser inherentes al ser humano. En cuanto a la vinculación del estado español respecto al contenido de estos Pactos, ésta reside en la ratificación que se produjo el día 28 de septiembre de 1976.

Por otro lado, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es un texto normativo autónomo aprobado por el Consejo de Europa en el que se protegen los Derechos Humanos (DDHH) y las Libertades Fundamentales (LLFF). El carácter vinculante de este texto normativo reside en la ratificación general de cada Estado respecto al mismo. En lo que se refiere a la prohibición de las expulsiones colectivas de personas extranjeras, es el artículo 4 del Protocolo número 4 de este texto normativo el precepto donde queda recogida. En virtud de este principio queda prohibida tanto la expulsión como la devolución de las personas extranjeras que debido a dicha medida vean vulnerados sus derechos fundamentales. A pesar del carácter autónomo de este texto normativo, el contenido del mismo también deriva de la interpretación realizada sobre los preceptos recogidos en la DUDH, tal y como se desprende del Preámbulo del propio CEDH. Y es que el valor interpretativo de la DUDH se extiende hasta las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que la Constitución Española reconoce; ya

que, éstos se interpretarán de conformidad tanto con la DUDH, como con los tratados y acuerdos internacionales correspondientes (artículo 10.2 CE).

Además de estos textos normativos, y en relación con los derechos y principios que se han mencionado en los párrafos anteriores, resulta imprescindible detenernos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta Convención fue adoptada en Ginebra en el año 1951; y, en la misma, tiene su origen uno de los principios más relevantes en relación con las sanciones en materia de extranjería: el principio de no devolución, o *non refoulement*. En virtud del artículo 33 de esta Convención, “los Estados Contratantes no pueden, mediante expulsión o devolución, poner a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o integridad peligre por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. La conexión de este principio de no devolución con la prohibición de expulsión colectiva reside, precisamente, en las causas por las que queda prohibido situar a un refugiado en las fronteras de otro territorio. Y es que, mediante este principio, se pretende proteger la figura del ser humano, ya que, el mismo se “originó como una necesidad de brindar cierta seguridad para todas aquellas personas que se ven obligadas a salir de su país de origen [...] por motivo de persecución, con el fin de buscar seguridad para sus vidas en otro Estado”<sup>104</sup>. En este punto, resulta inevitable referirnos a la expulsión colectiva de extranjeros, medida que puede afectar de manera directa a los derechos y libertades que se recogen en los textos anteriormente mencionados. Ante esta posibilidad, resulta imprescindible analizar el alcance y el significado de “expulsión colectiva”.

Para ello, Juan Jonás Gil Blanco-Rajoy<sup>105</sup> señala la necesidad de fijarse en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Concretamente, hace referencia a la STEDH sobre el asunto *Čonka contra Bélgica*, donde se “define la expulsión colectiva como cualquier medida por la que se obligue a un grupo de extranjeros a abandonar un Estado, con la excepción de que se tomen medidas por las que se proceda a examinar de forma objetiva y razonable el caso singular de cada extranjero que integre dicho grupo”<sup>106</sup>. Esta excepción consiste en la obligación de realizar una individualización de cada caso personal concreto; ya que, tal y como podemos observar en párrafo 177 de la STEDH sobre el asunto

---

<sup>104</sup> Riascos Valencia, Y.Z., “Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: pilar fundamental en el marco del derecho de los refugiados”, *Trans-pasando Fronteras*, nº 16, 2020, p. 6

<sup>105</sup> De Gil Blanco-Rajoy, J.J., “Garantías procedimentales convertidas en papel mojado: Legalidad de los rechazos en frontera a la luz del Convenio Europeo Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho ICADE*, nº 110, 2020, p. 14 <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/13926/13881>

<sup>106</sup> *Čonka contra Bélgica*, STEDH de 5 de febrero de 2002, párrafo 59.

*Hirsi Jamaa*, el objetivo de prohibir las expulsiones colectivas consiste en “impedir que los Estados puedan expulsar a determinados extranjeros sin antes examinar sus circunstancias personales y, de esta manera, sin dejarles presentar sus argumentos en contra de la medida adoptada por la autoridad competente”<sup>107</sup>. En este sentido, Martínez Escamilla señala que a la hora de hablar de las expulsiones colectivas el criterio cuantitativo no se debe tener en cuenta; es decir, no es relevante que la expulsión recaiga sobre un número mayor o menor de personas. El criterio que se debe seguir es el cualitativo; es decir, que se garantice la posibilidad de realizar alegaciones y analizar si la situación en la que se encuentra la cada persona requiere de alguna protección especial<sup>108</sup>.

Con todo esto, la prohibición de las expulsiones colectivas conlleva la necesidad de individualizar la situación concreta de cada sujeto para determinar si la aplicación de un procedimiento de expulsión, devolución o extradición supone un riesgo. Estas dos ideas de expulsión colectiva e individualización están directamente relacionadas; en el sentido de que la existencia de la primera imposibilita la realización de la segunda. De esta manera, se asegura que la aplicación de estas medidas no supone la vulneración de sus libertades fundamentales en aquellos estados a los que sean devueltos. Y es que cada caso resulta diferente ya que no todas las personas extranjeras se hallan bajo las mismas circunstancias personales. Es más, lo que para ciertos sujetos puede no derivar en ningún tipo de riesgo o peligro, para otros puede suponer una amenaza para su vida o libertad. Por lo tanto, las medidas relativas a las expulsiones colectivas (sin la correspondiente individualización) pueden vulnerar el derecho a la vida, al no sometimiento a torturas, y a la libertad y seguridad personales recogidos en los artículos 6.1, 7, y 9 del PIDCP, respectivamente. Es aquí donde debemos retomar el principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra de 1951; principio que adquiere mayor importancia, ya que, cualquier procedimiento que suponga la expulsión o devolución de personas extranjeras a otro Estado debe respetar la vida, la libertad y la seguridad de las personas que sean objeto de los mismos. Además de este principio de no devolución, esta Convención recoge una serie de

---

<sup>107</sup> *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, STEDH de 23 de febrero de 2012, párrafo 177

<sup>108</sup> Martínez Escamilla, M. et.al, “Rechazos en frontera: ¿Frontera sin derechos?”, *Universidad Complutense de Madrid*, p. 27

obligaciones entre las que destacamos aquellas que se incluyen en los artículos 31<sup>109</sup> y 32<sup>110</sup> por estar directamente relacionadas con las causas que pueden suponer un riesgo para las personas refugiadas. Estos preceptos vienen a limitar las sanciones que los Estados pueden imponer a las personas refugiadas en determinadas situaciones.

En este sentido, como se ha visto en este trabajo, la DA 10ª LOEx introduce un régimen especial para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla donde las personas extranjeras que sean sorprendidas tratando de superar los elementos de contención fronterizos para cruzar de forma irregular la frontera pueden ser rechazadas. De esta forma, se impide que estas personas entren de manera irregular a España. Tal y como veníamos mencionando al comienzo de este quinto epígrafe, y durante todo este trabajo, el régimen del rechazo en frontera se constituye como un instrumento de actuación excepcional del procedimiento de devolución. Sin embargo, este régimen de rechazo en frontera carece de un “desarrollo reglamentario equivalente al del resto de procedimientos previstas en la LOEx (expulsión, devolución, y retorno)”<sup>111</sup>; es decir, no existe ningún procedimiento concreto que indique la forma de proceder con el rechazo en frontera. Esta falta de procedimiento, junto con la finalidad del rechazo en frontera de restablecer de forma inmediata la legalidad vulnerada con los intentos de entrada irregulares, puede suponer que no se tengan en cuenta las circunstancias personales de cada una de las personas extranjera; lo que sería contrario a la obligación de individualización recogida CEDH, y en la Convención de Ginebra de Ginebra de 1951. Por consiguiente, existiría la posibilidad de que estas medidas atenten contra la vida, libertad o seguridad de estas personas. Espiniella Martínez se pronuncia al respecto, haciendo hincapié en la falta de las condiciones materiales de actuación para respetar la normativa internacional a la que se hace referencia en este segundo

---

<sup>109</sup> Artículo 31.1: Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

<sup>110</sup> Artículo 32.1: Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

<sup>111</sup> Acosta Penco, Mª. Tª., 2018, *op. cit.*, p. 295

apartado de la DA 10<sup>a</sup><sup>112</sup>. Esto se traduce en la imposibilidad material de “garantizar un examen razonable y objetivo de la situación individual”<sup>113</sup>.

No obstante, a pesar de la incompatibilidad entre la correspondiente individualización de la situación de la persona extranjera, y la expulsión colectiva, existen dos Sentencias que han procedido a justificar esta práctica en las fronteras de Ceuta y Melilla: la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020, y la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020.

*5.1.2. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020 (caso N.D. y N.T. c. España)*

En relación con esta primera resolución, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) de 13 de febrero de 2020 (caso N.D. y N.T. c. España)<sup>114</sup> procede a justificar la práctica de las expulsiones colectivas en las fronteras de Ceuta y Melilla. La argumentación del TEDH consiste en la “conducta culpable” de los demandantes ante la existencia de procedimientos correspondientes facilitados por el Estado. Esta argumentación se construye a raíz de la idea de que “los requisitos de dicha disposición pueden cumplirse cuando cada extranjero tiene una posibilidad real y efectiva de presentar alegaciones en contra de su expulsión, y cuando dichas alegaciones son adecuadamente evaluadas por las autoridades del Estado demandado”<sup>115</sup>.

En este sentido, se tiene en cuenta el hecho de que el Estado haya “proporcionado un acceso auténtico y efectivo a los medios legales de entrada”<sup>116</sup>. Además, en esta resolución se señala que una vez que se ha procedido a confirmar la existencia de dichas posibilidades, la no utilización de dichos medios por parte de los demandantes no debe ser objetivamente imputable al Estado<sup>117</sup>. Tal y como podemos observar, según el TEDH, “la legislación española ofrecía a los demandantes varias posibilidades para solicitar la admisión en el territorio nacional, [...], en particular en el puesto fronterizo de Beni Enzar, pero también en las representaciones

---

<sup>112</sup> Espiniella Menéndez, A., “Crítica al régimen especial de rechazos en la frontera de Ceuta y Melilla”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68, nº 2, 2016, p. 326 [http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/15\\_foro\\_espiniella\\_menendez\\_critica\\_regimen\\_especial\\_rechazos.pdf](http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/15_foro_espiniella_menendez_critica_regimen_especial_rechazos.pdf)

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 326

<sup>114</sup> *N.D. y N.T. c. España*, STEDH de 13 de febrero de 2020

<sup>115</sup> *Ibidem*, párrafo 199

<sup>116</sup> *Ibidem*, párrafo 201

<sup>117</sup> *Ibidem*, párrafo 209

diplomáticas y consulares de España en sus países de origen o tránsito, o incluso en Marruecos”<sup>118</sup>. Mas allá del papel del Estado, esta STEDH introduce otra idea en relación con la conducta del demandante. Y es que, según podemos observar en este punto, “la falta de cooperación activa respecto al procedimiento disponible para evaluar individualmente las circunstancias de los demandantes llevó al Tribunal a considerar que el Gobierno no podía ser considerado responsable de que no se llevara a cabo dicha evaluación”<sup>119</sup>; considerando “evaluación” a la que se hace entorno a las alegaciones de los demandantes en contra de su expulsión.

Esta argumentación del TEDH es objeto de diversas críticas. Por un lado, se emplean términos abstractos para hablar de las posibilidades de entrada establecidas por el Estado. Es decir, se utiliza conceptos indefinidos, como, por ejemplo, “posibilidad real y efectiva” y “adecuadamente evaluadas”, mediante los que “pareciera establecer un *test de efectividad*, pero sin aclarar sus criterios”<sup>120</sup>. A causa de la falta de concreción, el TEDH da pie a que se puedan realizar diversas interpretaciones entorno a estos conceptos. Por ejemplo, para el criterio del TEDH es suficiente el hecho de que el Gobierno español tenga “establecidos formalmente procedimientos teóricamente dirigidos a tal fin; sin importar que en la práctica no puedan ser utilizados por las personas o que, pudiéndolo ser, la respuesta sea siempre negativa”<sup>121</sup>. Esto es, esta STEDH “elude la cuestión central al no entrar a definir lo que constituye un acceso real y efectivo”<sup>122</sup>.

Por otro lado, el hecho de que el Tribunal ponga el foco en la conducta del demandante supone una “criminalización de la víctima, ya que se está estableciendo una presunción de culpabilidad *iuris et de iure*”<sup>123</sup>; esto es, que no admite prueba en contrario. Y es que cuando se produce una expulsión colectiva, a la persona que ha sido objeto de dicha expulsión “no se le ofrece la posibilidad de explicarse”<sup>124</sup>; en concreto, sobre la inexistencia de alternativas legales de entrada. En relación con esta oportunidad que debe otorgársele a la persona extranjera para que pueda explicarse, debemos retomar el artículo 32.2 de la Convención de Ginebra de 1951.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, párrafo 212

<sup>119</sup> *Ibidem*, párrafo 200

<sup>120</sup> Vacas Fernández, F., “Sombras, y algunas luces, en las sentencias de la Gran Sala del TEDH y del TCE de 2020 sobre expulsiones sumarias en frontera: ¿Aval judicial a un *derecho de excepción permanente* en materia de protección internacional de personas?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, nº 2, 2021, p. 368

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 369-370

<sup>122</sup> Sosa Navarro, M., “Devoluciones en caliente a la luz de la doctrina de la conducta culpable: el asunto N.D. y N.T. contra España ante el TEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 67, 2020, p. 1052

<sup>123</sup> Vacas Fernández, F., *op. cit.*, p. 370

<sup>124</sup> Sosa Navarro, M., *op. cit.*, p. 1052

Este precepto establece la obligación de que se le permita a la persona refugiada presentar pruebas exculpatorias, formular recursos de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente (siempre y cuando no concurran razones de seguridad nacional). Bien es cierto que, “los saltos masivos de las vallas se vienen uniendo con el uso cada vez más organizado de la violencia contra los guardias españoles”<sup>125</sup>, y que “nadie niega que tal tipo de conductas pueden ser sancionadas por parte de las autoridades”<sup>126</sup>. Sin embargo, el hecho de acudir a los castigos colectivos, como, por ejemplo, la expulsión colectiva, elimina por completo la responsabilidad individual de cada sujeto<sup>127</sup>, así como la individualización de las circunstancias concretas de cada persona extranjera. De modo que se emplea la misma sanción indistintamente a cada persona involucrada en tales actos, “lo que difícilmente encaja con las exigencias derivadas de los artículos 6 y 7<sup>128</sup> del CEDH”<sup>129</sup>.

Con todo esto, la protección absoluta que proporciona el principio de no devolución se torna relativa debido a que se “condiciona al comportamiento de las personas a las que dicho principio está llamado a proteger”<sup>130</sup>. Este planteamiento de la “conducta culpable” vacía de contenido los derechos y garantías con los que cuentan los inmigrantes irregulares; ya que, este argumento es la base sobre la que el TEDH está justificando la práctica de las devoluciones en caliente<sup>131</sup>. Esta práctica imposibilita la individualización de las personas que tratan de acceder a territorio español, y, por consiguiente, vulnera el CEDH y la Convención de Ginebra de 1951.

### *5.1.3. Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020.*

En lo que refiere a la jurisprudencia española, el Tribunal Constitucional español encontró apoyo en esta STEDH para desestimar la vulneración del principio de no devolución; bien jurídico protegido por el artículo 4 del protocolo número 4 del CEDH<sup>132</sup>, y que lleva aparejada la obligación de examinar las circunstancias personales de cada sujeto objeto de

---

<sup>125</sup> Sánchez Legido, A., “Las devoluciones en caliente españolas ante el Tribunal de Estrasburgo: ¿Apuntalando los muros de la Europa Fortaleza?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, nº 2, 2020, p. 252. [http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2020/09/8\\_estudios\\_sanchez\\_legido\\_devoluciones\\_en\\_caliente.pdf](http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2020/09/8_estudios_sanchez_legido_devoluciones_en_caliente.pdf)

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 252

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 252

<sup>128</sup> Los artículos 6 y 7 del CEDH garantizan, respectivamente, el derecho a un proceso equitativo, y a la no imposición de una pena sobre la que no exista ley.

<sup>129</sup> Sánchez Legido, A., *op. cit.*, p. 252

<sup>130</sup> Vacas Fernández, F., *op. cit.*, p. 370

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 371

<sup>132</sup> Acosta Penco, T., “El abuso de derecho en la justificación jurisprudencial del rechazo en frontera. Análisis de la STC 172/2020, de 19 de noviembre, y de la STEDH, de 13 de febrero de 2020, N.D. y N.T. c. España”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, nº 2, 2021, p. 378

rechazo<sup>133</sup>. El argumento empleado por el TC en el Fundamento Jurídico 8 de su STC 172/2020, de 19 de noviembre de 2020 resulta ser el mismo sobre el que construye su argumentación el TEDH. En concreto, el TC defiende que el hecho de que España cumpla con el deber de disponer de un acceso real y efectivo a los procedimientos legales de entrada (FJ 8) deriva en la posibilidad para el propio estado de “denegar la entrada en su territorio a los extranjeros [...] que hayan incumplido [...] estas disposiciones al tratar de cruzar la frontera por un lugar diferente no autorizado”<sup>134</sup>.

Una vez más tenemos que hablar de la falta de “desarrollo reglamentario equivalente al del resto de procedimientos previstas en la LOEx (expulsión, devolución, y retorno)”<sup>135</sup> respecto al régimen de rechazo en frontera (DA<sup>a</sup> 10 LOEx). Y es que no existe un procedimiento concreto que nos guíe a la hora de proceder en estos casos. Sin embargo, tal y como veníamos diciendo en el epígrafe 5.1, “la inmediatez que demandan este tipo de situaciones fronterizas es incompatible con el sistema convencional”<sup>136</sup>. Esto deriva en la imposibilidad de “garantizar un examen razonable y objetivo de la situación individual”<sup>137</sup>, y de que la persona sobre la que se adoptan estas medidas tenga la posibilidad de presentar un recurso efectivo; es decir, que sea escuchada a la hora de presentar sus argumentos<sup>138</sup>. Como resultado, deviene materialmente imposible que la persona extranjera se exprese acerca de sus circunstancias personales, así como sobre los riesgos que entraña el rechazo fronterizo para su persona. Esto implicaría la inconstitucionalidad de la DA 10<sup>a</sup>, ya que resultaría materialmente contraria al artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951.

Al igual que sucede con la STEDH analizada en el punto anterior, los argumentos expuestos por STC 172/2020 para justificar la aplicación del sistema de rechazo en frontera también son criticados. Según Cuadrón Ambite, “las devoluciones inmediatas que se practican en Ceuta y Melilla, a pesar de la interpretación que establece el Tribunal Constitucional, infringen el derecho a la tutela judicial efectiva”<sup>139</sup>. Esto se debe, en primer lugar, a que no existe un procedimiento por el que se pueda llevar a cabo la correspondiente

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 378

<sup>134</sup> *N.D. y N.T. c. España*, STEDH de 13 de febrero de 2020, párrafo 210

<sup>135</sup> Acosta Penco, M<sup>a</sup>. T<sup>a</sup>., 2018, *op. cit.*, p. 295

<sup>136</sup> Ruíz Sutil, C., *op. cit.*, p. 332

<sup>137</sup> Espiniella Menéndez, A., *op. cit.*, p. 326

<sup>138</sup> Acosta Penco, T., 2021, *op. cit.*, p. 378

<sup>139</sup> Cuadrón Ambite, S., “Las devoluciones en caliente y el derecho a la defensa del extranjero en frontera: ¿Quebrantamiento de un derecho fundamental?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, n<sup>o</sup> 2, 2021, p. 386

individualización<sup>140</sup>. En segundo lugar, se obvia la existencia de personas más vulnerables, como, por ejemplo, menores o mujeres embarazadas<sup>141</sup>. Y, por último, a causa de la falta de dicha identificación y del procedimiento correspondiente, deviene imposible el posterior control judicial<sup>142</sup>. Además, se está permitiendo que mediante el rechazo en frontera se produzcan expulsiones colectivas, en las que la no valoración de las concretas circunstancias “puede implicar la devolución a un país donde existe riesgo de sufrir tratos inhumanos o degradantes”<sup>143</sup>.

En este punto, debemos recordar que los Tratados Internacionales (TTII) firmados por España obligan al cumplimiento del contenido de los mismos. Así se indica en el artículo 96.1 CE; señalando que “los TTII válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. En este sentido, la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales (LTAI) señala en su artículo 28.2 que “los TTII válidamente celebrados y publicados oficialmente producirán efectos en España desde la fecha que el tratado determine, o a partir de la fecha de su entrada en vigor”. Además, todos los poderes públicos deben respetar las obligaciones establecidas en estos TTII (artículo 29), prevaleciendo el contenido de éstos sobre cualquier norma interna; salvo las de rango constitucional (artículo 31). Determinada la prevalencia de la normativa internacional recogido en los TTII firmados por España, y una vez señalada la imposibilidad material de proceder con la correspondiente individualización de las personas extranjeras, podemos afirmar que se produce una violación del principio de no devolución. Y es que, según Hernández Bologna, este principio del Derecho internacional se ve vulnerado cuando se llevan a cabo prácticas relacionadas con las expulsiones colectivas, o con las devoluciones en caliente<sup>144</sup>; es decir, prácticas en las que resulta materialmente imposible proceder con la correspondiente individualización. Por consiguiente, puede darse el caso de que la medida de rechazo en frontera pueda entrañar riesgo para la vida, o para la libertad de las personas objeto de rechazo, lo que sería contrario a los Tratados Internacionales (TTII) firmados por España, como el PIDCP.

---

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 386

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 386

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 386

<sup>143</sup> Acosta Penco, T., 2021, *op. cit.*, p. 379

<sup>144</sup> Hernández Bologna, A.C., “Expulsiones colectivas de personas migrantes en España”, Huri-age Red Tiempo de los Derechos, nº 17, 2020, p. 10 <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2020/02/wp-huriage-expulsiones-colectivas-17-20.pdf>

En resumen, esta argumentación en la que se apoya el TC para defender la aplicación de este régimen especial de rechazo en frontera “parece ser contraria a la propia esencia de la prohibición de expulsiones colectivas, al suponer una solución colectiva para individuos que pueden presentar circunstancias diferentes”<sup>145</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de este estudio hemos podido analizar diferentes aspectos relativos a la novedosa DA 10ª que se ha introducido en el ordenamiento jurídico español; partiendo desde la situación y evolución de la inmigración en España, pasando por el procedimiento llevado a cabo para su aprobación y su ámbito de aplicación, y acabando con la compatibilidad respecto la normativa internacional. Con todo esto, hemos podido extraer las siguientes conclusiones:

Primero. - En lo que a materia de migración se refiere, España ha experimentado grandes cambios a lo largo de los últimos años. El contexto y los diferentes eventos históricos que se han ido sucediendo han condicionado sustancialmente el flujo migratorio en España, que ha pasado de ser emisor, a ser un país que se caracteriza por ser un estado principalmente receptor. Este incremento del flujo migratorio ha supuesto que, con el fin de controlar la llegada de personas extranjeras, se hayan implementado nuevos mecanismos legales de control. En concreto, nos hemos referido a la situación en la que se encuentran las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; ya que el hecho de que sean las únicas ciudades europeas donde existen fronteras terrestres con el continente africano constituye un factor determinante a la hora de hablar del flujo migratorio. Como consecuencia, se ha aprobado la incorporación de la DA 10ª en la LOEx; disposición que hemos procedido analizar en el presente trabajo.

Segundo. - En cuanto al procedimiento llevado a cabo para la aprobación de la DA 10ª , hemos analizado tanto la conexión material entre el texto enmendado y la propia enmienda, como el sometimiento a los dictámenes preceptivos. En lo que se refiere a la conexión material, la concepción del término “seguridad ciudadana” resulta imprescindible a la hora de determinar la existencia o no de esta conexión; significado que hemos acotado como la posibilidad de actuar de manera libre en diferentes aspectos de la vida. En este sentido, llegamos a la conclusión de que resulta difícil de entender como el Tribunal Constitucional ha justificado la

---

<sup>145</sup> Acosta Penco, T., 2021, *op. cit.*, p. 379-380

existencia de dicha conexión a través de la invocación de un riesgo incierto donde no se especifica la forma en la que el fenómeno migratorio afecta a la seguridad ciudadana.

En relación con los dictámenes preceptivos que deben respetarse, llegamos a la conclusión de que el procedimiento seguido por parte del Grupo parlamentario popular es correcto. Sin embargo, el hecho de respetar los tramites procedimentales no supone que la práctica por la que se introducen determinadas enmiendas sea éticamente acertada. Y es que, debemos tener en cuenta que además de la función legislativa, el Congreso de los Diputados es un espacio donde los diferentes intereses de la sociedad se ven representados; y, por lo tanto, el consenso es una de las metas a la que se debe aspirar. En este sentido, desde el punto de vista de ética legislativa, el hecho de que un determinado Grupo parlamentario aproveche una situación favorable (representación mayoritaria absoluta), resulta una práctica cuestionable del ejercicio del derecho de enmienda.

Tercero. - El ámbito de aplicación de la DA 10ª es otro punto sobre el que existe cierta polémica. El procedimiento de “rechazo en frontera” que se recoge en esta disposición se constituye como un procedimiento diferenciado de la expulsión, denegación de entrada y devolución por el que se incorpora una medida de control del flujo migratorio en las ciudades de Ceuta y Melilla. Ante la existencia del concepto operativo de frontera (concepto empleado por parte del gobierno español para defender la aplicación de esta disposición) la aplicación de esta disposición se ve condicionada. El hecho de que este concepto haya ido evolucionando con el paso del tiempo ha resultado determinante a la hora de concretar el momento en el que se produce la entrada efectiva de las personas extranjeras al territorio español. En este sentido, llegamos a la conclusión de que la Guardia Civil se constituye como un elemento más dentro del “sistema de vigilancia perimetral fronterizo”. Por lo tanto, a efectos de producirse la entrada efectiva al territorio español, estos agentes conforman el límite que debe sobrepasar una persona extranjera. Es decir, concluimos que la aplicación de la DA 10ª se extiende a aquellos casos en los que el intento de entrada se lleva a cabo por vía terrestre, o marítima, en cualquiera de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Cuarto. - Por último, tras analizar la relación entre la DA 10ª, y los principios de no devolución y de prohibición de expulsiones colectivas, podemos afirmar que resultan incompatibles. Y es que como hemos venido mencionando a lo largo de este trabajo, esta figura del “rechazo en frontera” se ha introducido en ordenamiento jurídico español con el objetivo de

dar apariencia de legalidad a las devoluciones sumarias que se han venido practicando durante los últimos años. En este sentido, resulta imprescindible llevar a cabo un proceso de individualización mediante el que se analicen las circunstancias personales de cada extranjero que trata de entrar en España, para así determinar la existencia de riesgos relacionados con la vida, la libertad, etc. No obstante, debido a la carencia de procedimiento de actuación para el rechazo en frontera, y a la inmediatez que requieren este tipo de actuaciones, resulta materialmente imposible la realización de dicha individualización. De modo que no se tiene en cuenta que la aplicación de esta medida suponga un riesgo para la vida o la integridad de la persona en cuestión.

A pesar de ello, tanto la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020 han procedido a justificar esta práctica en las fronteras de Ceuta y Melilla debido a la conducta culpable de las personas extranjeras. Y es que la falta de cooperación de éstas ante la existencia de una posibilidad real y efectiva de acceder a los medios legales de entrada, de la que no se concretan las condiciones, supone que el Gobierno no puede ser considerado responsable de que no se llevara a cabo dicha evaluación; sin importar la realidad que se vive en la frontera. Con todo esto, el cumplimiento del principio de no devolución se ve condicionado por la conducta que la persona extranjera ha llevado a cabo, sin importar las motivaciones, ni las razones de la misma. Es decir, se produce la relativización del principio absoluto de no devolución.

## **7. BIBLIOGRAFÍA**

### **7.1. Doctrina**

Acosta Penco, T., “El abuso de derecho en la justificación jurisprudencial del rechazo en frontera. Análisis de la STC 172/2020, de 19 de noviembre, y de la STEDH, de 13 de febrero de 2020, N.D. y N.T. c. España”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, nº 2, 2021, p. 378

Acosta Penco, M.<sup>a</sup> T., “Rechazo en frontera y derechos humanos”, *Revista española de derecho administrativo*, nº 193, 2018, p. 291.

Acosta Penco, T., “Vigilancia fronteriza extraterritorial y derecho de asilo en la UE. Cuando el desplazamiento de la frontera difumina la protección internacional”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 75, 2020, p. 143

Alonso Pérez, M., & Furio Blasco, E. (2007). *España: de la emigración a la inmigración*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00130293/document>

Álvarez Rodríguez, A., “Régimen de entrada y permanencia regular de los extranjeros en España”, *V Jornadas autonómicas de Derecho Internacional humanitario*, 2003, p. 113-162 <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/2461/Aurelia.pdf?sequence=1&isAllowed=y> y p. 122

Barrenetxea Marañón, I., “Los niños de la guerra: entre la historia oral, el cine y la memoria”, *Historia Contemporanea*, nº 45, 2011, p. 743

Carrillo Carrillo, B., “Cuestiones prácticas relativas a las condiciones de entrada de los extranjeros en España”, *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, nº 23, 2005, p. 145-186 <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/11394/1/AD23%202005%20p%20145186.pdf> pag. 154

Cartes Rodríguez, J. B., “A vueltas con la pretendida legalidad de las devoluciones sumarias acaecidas recientemente en la Ciudad Autónoma de Ceuta”, *The Citizen*, 2021, p. 3. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/65782/1/J.%20B.%20CARTES%20RODRI%CC%81GUEZ.pdf>

Contreras Hernández, P., “Migración hacia la Unión Europea y España. Debate, análisis y reflexiones en clave de los derechos humanos”, *Revista de Estudios Cotidianos*, Vol. 1, nº 4, 2016, p.75

Cuadrón Ambite, S., “La efectividad del derecho de defensa del extranjero en la frontera española: posible quiebra del sistema de garantías jurídicas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 144, 2015, p. 977 <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v48n144/v48n144a3.pdf>

Cuadrón Ambite, S., “Las devoluciones en caliente y el derecho a la defensa del extranjero en frontera: ¿Quebrantamiento de un derecho fundamental?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, nº 2, 2021, p. 386

De Gil Blanco-Rajoy, J.J., “Garantías procedimentales convertidas en papel mojado: Legalidad de los rechazos en frontera a la luz del Convenio Europeo Derechos Humanos”, *Revista de la Facultad de Derecho ICADE*, nº 110, 2020, p. 14 <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/13926/13881>

De Lucas, J., “El derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia N.D. y N.T. contra España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista de pensamiento jurídico*, nº 27, 2020, p. 93 <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/521/516>

Del Valle Gálvez, A., “Las fronteras de la Unión – El Modelo Europeo de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº12, 2002, p. 299-34, p. 325

Espinar Ruiz, E., “Migrantes y Refugiados: Reflexiones Conceptuales”, *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 5, nº 1, 2010, p. 35-47. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS\\_05\\_01\\_03.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/14223/1/OBETS_05_01_03.pdf) p. 37

Espiniella Menéndez, A., “Crítica al régimen especial de rechazos en la frontera de Ceuta y Melilla”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 68, nº 2, 2016, p. 326 [http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/15\\_foro\\_espiniella\\_menendez\\_critica\\_regimen\\_especial\\_rechazos.pdf](http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/15_foro_espiniella_menendez_critica_regimen_especial_rechazos.pdf)

Fernández Fernández, Albino. “Orden público y seguridad ciudadana. Modificaciones normativas”. *Revista de Derecho UNED*, nº 17, (2015), p. 299 [http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5040/Orden\\_publico.pdf](http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2015-17-5040/Orden_publico.pdf)

Fernández Pérez, A., “La ilegalidad del rechazo en frontera y de las devoluciones “en caliente” frente al Tribunal de Derechos Humanos y al Tribunal Constitucional”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 13, nº 2, p. 193

Freixes Sanjuán, Teresa y José Carlos Remotti Carbonell. “La configuración constitucional de la seguridad ciudadana”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 87, (2007), p. 158.

García-Escudero Márquez, P., “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 31, 2013, p. 199

García-Escudero Márquez, P., “Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 3, 2012, p. 62

González, C. (2019, 5 de marzo). Inmigración en España: una nueva fase de llegadas. *Real Instituto El Cano*. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari28-2019-gonzalez-enriquez-inmigracion-espana-nueva-fase-llegadas](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari28-2019-gonzalez-enriquez-inmigracion-espana-nueva-fase-llegadas)

González-García, I., (2017). “Rechazo en las fronteras exteriores europeas con Marruecos: Inmigración y Derechos Humanos en las vallas de Ceuta y Melilla”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, p. 16.

Hernández Bologna, A.C., “Expulsiones colectivas de personas migrantes en España”, *Huri-age Red Tiempo de los Derechos*, nº 17, 2020, p. 10 <https://redtiempodelosderechos.files.wordpress.com/2020/02/wp-huriage-expulsiones-colectivas-17-20.pdf>

Hidalgo Benítez, A., “Las devoluciones en caliente en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, 2020, p. 3

López-Jurado, C., “Las fronteras de Ceuta y Melilla: un análisis desde la perspectiva de la seguridad y de los derechos humanos”. *La Seguridad Nacional en España. Un enfoque geoestratégico*, 2017, p. 53-97

López-Sala, A., “La inmigración irregular en Ceuta y Melilla en 2014: prácticas de control y debate público”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*, 2015, p. 170-191 <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312793/402880> p. 183

Mangas, A., “Protección internacional y europea ante afluencias masivas de refugiados”, *Economía Exterior*, nº 75, 2015, p. 5 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/35577/1/2016%20Economia%20Exterior%20Refugiados%20A%20Mangas.pdf>

Martín y Pérez de Nanclares, J., “La inmigración y el asilo en la Unión europea: presente y futuro”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 7, 2003, p. 93-118 <http://afduam.es/wp-content/uploads/pdf/7/093-118.pdf> p. 109

Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Segovia Bernabé, José L., Díez Ripollés, José L., García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., et al. (2015). “*Rechazos En Frontera: ¿Frontera Sin Derechos? Análisis De La Disposición Adicional Décima De La Ley Orgánica 4/2000, De 11 De Enero, Sobre Derechos Y Libertades De Los Extranjeros En España Y Su Integración Social, Introducida Por La Ley Orgánica 4/2015, De 30 De Marzo, De Protección De La Seguridad Ciudadana.*” Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29379/>

Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José M., Martínez Escamilla, Margarita and Sánchez Tomás, José M. (2015). “*Devoluciones Ilegales En La Frontera Sur: Análisis Jurídico De Las Denominadas "Devoluciones En Caliente."*” pág. 21. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/28256/>

Martínez García, C., “La expulsión de extranjeros como sanción administrativa”, *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 69, 2006, p. 257 <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/670/555> p. 257

Mazkarian, M., “Recorrido por las leyes de extranjería en España”, *Revista Mugak*, nº 29, <http://www.mugak.eu/revista-mugak/no-29/recorrido-por-las-leyes-de-extranjeria-en-espana#:~:text=Efectivamente%2C%20la%20Ley%20Org%C3%A1nica%207,la%20primera%20Ley%20de%20extranjer%C3%ADa>

McAuliffe, M. y M. Ruhs (eds.), 2018. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra. pág. 77. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2018>

Melero Alonso, E., “El retorno en frontera en Ceuta y Melilla (o las “expulsiones en caliente”): un supuesto de derecho administrativo del enemigo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 174, 2019, p. 11

Morgades Gil, S., “La política de asilo en España en el contexto europeo: cambios recientes y perspectivas de desarrollo normativo”, *Anuario de la Inmigración en España 2014*,

2015, p. 226-248  
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/312795/402882> p. 233-234

Redondo García, A.M., “El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las cortes generales”, *Revista de Derecho Político*, nº 50, 2001, p. 194 <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:DerechoPolitico-2001-50-13660&dsID=PDF>

Remacha Tejada, JR. (2001). *Las fronteras de la Unión Europea (El papel de las fronteras en el ordenamiento jurídico comunitario)*. Anuario de derecho europeo. [http://institucional.us.es/revistas/derecho/1/art\\_4.pdf](http://institucional.us.es/revistas/derecho/1/art_4.pdf)

Riascos Valencia, Y.Z., “Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: pilar fundamental en el marco del derecho de los refugiados”, *Trans-pasando Fronteras*, nº 16, 2020, p. 6

Ridaura Martínez, M<sup>a</sup>. J., “La seguridad ciudadana cómo función del estado”, *Estudios de Deusto*, Vol. 62, nº 2, 2014, pág. 333 <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/259/414>

Ruiz Olabuenaga, J.I., Ruiz Vieytez, E.J., Vicente Torrado, T.L., *Los inmigrantes irregulares en España*, Universidad de Deusto, 1999, p. 23

Ruíz Sutil, C., “El rechazo en frontera o la denominada «Devolución en caliente» y su regulación en la LOEx”. *Revista Española de Derecho Internacional*, 68/2, 2016, p. 329-336. [http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/16\\_foro\\_ruiz\\_sutil\\_rechazo\\_frontera\\_devolucion\\_caliente.pdf](http://redi.ene-estudio.es/wp-content/uploads/2017/08/16_foro_ruiz_sutil_rechazo_frontera_devolucion_caliente.pdf) p. 335

Sánchez Legido, A., “Las devoluciones en caliente españolas ante el Tribunal de Estrasburgo: ¿Apuntalando los muros de la Europa Fortaleza?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, nº 2, 2020, p. 252. [http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2020/09/8\\_estudios\\_sanchez\\_legido\\_devoluciones\\_en\\_caliente.pdf](http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2020/09/8_estudios_sanchez_legido_devoluciones_en_caliente.pdf)

Santana Ramos, E., “Algunas paradojas del régimen legal de la extranjería en España”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*, nº 10/11, 2005/06, p. 281-294 [https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/5574/1/0233586\\_00010\\_0007.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/5574/1/0233586_00010_0007.pdf) p. 287

Soriano-Miras, R., “Análisis sociológico de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Sus reformas (8/2000, 11/2003, 14/2003, 2/2009) y su implicación social”, *Revista de sociología*, vol. 96, nº 3, 2011, p. 689. <https://raco.cat/index.php/Papers/article/view/244982/328138>

Sosa Navarro, M., “Devoluciones en caliente a la luz de la doctrina de la conducta culpable: el asunto N.D. y N.T. contra España ante el TEDH”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 67, 2020, p. 1052

Vacas Fernández, F., “Sombras, y algunas luces, en las sentencias de la gran sala del TEDH y del TCE de 2020 sobre explicaciones sumarias en frontera: ¿Aval judicial a un *derecho*

*de excepción permanente en materia de protección n internacional de personas?”*, *Revista española de Derecho Internacional*, Vol. 73, n° 2, p. 367 y 368

Vargas Gómez-Urrutia, MA., “¿En qué se diferencia el rechazo en frontera de la devolución de extranjeros?”, *Repositorio audiovisual de la UNED*, 2017, <http://contenidosdigitales.uned.es/fez/view/intecca:VideoCMAV-5a6f86adb1111f48598b4590>

Vargas Gómez-Urrutia, M., “Regulación general del régimen de entrada de los extranjeros en España”, *XXVI Seminario Duque de Ahumada. El desafío del control de fronteras para la Guardia Civil*, 2015, p. 6 [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DptoDEMP-FDER-DIP-Mvargas49/Vargas\\_Marina\\_2015\\_Ponencia\\_Regulacion.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DptoDEMP-FDER-DIP-Mvargas49/Vargas_Marina_2015_Ponencia_Regulacion.pdf)

## 7.2. Fuentes oficiales

ACNUR. (2018, 3 de mayo). Migrantes y refugiados, ¿qué diferencia hay? ACNUR Responde. <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/migrantes-y-refugiados-que-diferencia-hay-acnur-responde#:~:text=Los%20migrantes%20econ%C3%B3micos%20son%20personas,con%20el%20fin%20de%20trabajar.>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2016). *El Plan de los 10 puntos en Acción. Glosario*. <https://www.acnur.org/5c59cfe44.pdf>

Amnistía Internacional (2020), ¿Qué son las devoluciones en caliente? 7 claves para comprenderlo, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-son-las-devoluciones-en-caliente-7-claves-para-comprenderlo/>

*Campos de Refugiados* (s.f.). Centro de Información Documental de Archivos. <https://www.culturaydeporte.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/centros/cida/4-difusion-cooperacion/4-2-guias-de-lectura/guia-exilio-espanol-1939-archivos-estatales/campos-de-refugiados.html>

Comparecencia del Ministro de Interior Jorge Fernández Díaz ante el Congreso de los Diputados. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados n° 500, X Legislatura, 13 de febrero de 2014, p. 6, [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-500.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-500.PDF)

Comparecencia del secretario de Estado de Seguridad Francisco Martínez Vázquez ante el Congreso de los Diputados sobre los hechos acontecidos en febrero de 2014 en la playa del Tarajal (2014). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados n° 26, X Legislatura, 19 de marzo de 2014.

*Composición del Senado desde 1977. Todas las legislaturas*. (s.f.). Senado de España. <https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/senadoresdesde1977/consultaorden/index.html#GRUPO%20PARLAMENTARIO%20POPULAR%20EN%20EL%20SENADO>

Congreso de los Diputados. (s.f.). *X Legislatura Proyecto de Ley. Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana*. [https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&\\_iniciativas\\_legislatura=X&\\_iniciativas\\_id=121%2F000105](https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=X&_iniciativas_id=121%2F000105)

Congreso de los Diputados. (2014, 4 de noviembre). *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Enmiendas e índice de enmiendas al articulado*. Pág. 114 [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-105-2.PDF#page=1)

Consejo Económico y Social. (2019). *LA INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: EFECTOS Y OPORTUNIDADES*. Consejo Económico y Social. <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>

*Estadísticas sobre la emigración a Europa. Solicitudes de asilo en Europa*. (s.f.). Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe\\_es#asylum](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es#asylum)

Eurostat. (2021, 27 de abril). *Immigration by age and sex*. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Gobierno de España. (s.f.) *Balances e informes*. Ministerio del Interior. <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2021>

*Gobiernos de la X legislatura*. (s.f.). La Moncloa <https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/paginas/XLegislatura.aspx>

*Grupo parlamentario popular en el Congreso. X Legislatura (2011-2016)*. (s.f.). Congreso de los Diputados. [https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?p\\_p\\_id=grupos&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_grupos\\_grupoView=true&idLegislatura=X&idGrupo=201&mostrarFicha=true](https://www.congreso.es/grupos/composicion-en-la-legislatura?p_p_id=grupos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_grupos_grupoView=true&idLegislatura=X&idGrupo=201&mostrarFicha=true)

*Migraciones exteriores. Flujo de inmigración procedente del extranjero por año, sexo y edad*. (s.f.). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24282&L=0>

*Migraciones exteriores. Flujo de emigración con destino al extranjero por año, sexo y edad*. (s.f.). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24296&L=0>

*Migraciones exteriores. Saldo migratorio con el extranjero por año, sexo y edad*. (s.f.). Instituto Nacional de Estadística. <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24304&L=0>

Ministerio del Interior. (2014, 22 de octubre). “El Ministerio del Interior culmina un protocolo de actuación integral en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla”. *Sala de prensa*. [http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_1YSSI3xiWuPH/10180/2687323/](http://www.interior.gob.es/noticias/detalle/-/journal_content/56_INSTANCE_1YSSI3xiWuPH/10180/2687323/)

*Notas de prensa INE. Cifras de Población (CP) a 1 de enero de 2021 Estadística de Migraciones (EM). Año 2020*. (2021, 23 de junio). Instituto Nacional de Estadística. [https://www.ine.es/prensa/cp\\_e2021\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_e2021_p.pdf)

Organización Internacional para la Migración, (2004), Glosario sobre Migración [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_1\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf) p. 40

Real Academia Española (RAE). Diccionario panhispánico de dudas. <https://www.rae.es/dpd/ex%20profeso>

Servicio Jesuita a Migrantes (2020). “La expulsión cómo arma contra la estancia irregular”. [https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/02/Lumen-IV\\_Irregularidad.pdf](https://sjme.org/wp-content/uploads/2021/02/Lumen-IV_Irregularidad.pdf)

### **7.3. Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020

Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 5 de febrero de 2022

Sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos de 23 de febrero de 2012

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 23 de abril de 2015

Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982, de 8 de junio de 1982

Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2020, de 19 de noviembre de 2020

Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2011, de 5 de julio de 2011

Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre de 1984

Sentencia del Tribunal Supremo 3062/2019, de 26 de septiembre de 2019

Sentencia del Tribunal Supremo 3317/2019, de 15 de julio de 2019

Sentencia del Tribunal Supremo 3413/2019, de 24 de octubre de 2019

Sentencia del Tribunal Supremo 2339/2021, de 27 de mayo de 2021

Sentencia del Tribunal Supremo 1193/2021, de 24 de marzo de 2021

Sentencia del Tribunal Supremo 3410/2019, de 29 de octubre de 2019

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1000/2004, de 22 de julio de 2004

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 918/2004, de 3 de junio de 2004

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 427/2010, de 27 de mayo de 2010

Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid 699/2004, de 22 de mayo