

# **“Rexeitamentos en Fronteira”: Fronteira sen dereitos?**

Análises da disposición adicional décima da Lei Orgánica 4/2000, de 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social, introducida pola Lei Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección da seguranza cidadá.

RELATORIO  
XURÍDICO<sup>1</sup>

## **SUMARIO**

- I. Introducción
  - II. A tramitación da reforma e o uso abusivo da enmenda parlamentar
  - III. O “rexeitamento en fronteira”: ámbito de aplicación
  - IV. Procedemento de “rexeitamento en fronteira”: dereitos e garantías irrenunciabeis
  - V. Conclusións
- 

Informe promovido desde o Proxecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449)

Data de publicación: 13 de abril de 2015

Este relatorio analiza a nova figura do “rexeitamento en fronteira” (disposición adicional décima da Lei de Estranxeiría), pondo de manifesto que as entregas sumarias –tamém coñecidas como “devolucións ou expulsións en quente”– ás autoridades marroquís de cidadáns estranxeiros interceptados no perímetro fronteirizo de Ceuta e Melilla tampouco achan cobertura legal nesta nova regulación. Para iso, incídese na polémica maneira en que foi tramitada esta reforma (II); as dificultades técnicas que levanta a determinación do ámbito de aplicación da figura do “rexeitamento en fronteira” (III) e os dereitos e garantías que irrenunciabelmente deben ser respectados no procedemento de “rexeitamento en fronteira” á luz da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, por suposto, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx (IV).

---

## **I. INTRODUCCIÓN**

---

1. En xuño de 2014 publicabamos o noso Relatorio “Expulsións en quente”: cando o Estado actúa á marxe da lei 2, en que se analizaban xuridicamente as denominadas “expulsións” ou “devolucións en quente”. Estas expresións aluden á actuación das Forzas e Corpos de Seguranza do Estado cando entregan ás autoridades marroquís, por vía de feito, cidadáns estranxeiros interceptados en zona de soberanía española, sen cumpriren o procedemento legalmente establecido nin respectaren as garantías recoñecidas internacionalmente. Este tipo de actuacións implica deixar as vítimas orfas de dereitos fundamentais como a asistencia letrada, o dereito a intérprete ou a mera posibilidade de formularen alegacións relativas a calquera situación susceptible de protección internacional ou atención humanitaria. As expresións “devolucións en quente” ou “expulsións sumarias” aplícanse cando estas prácticas recaen sobre persoas estranxeiras interceptadas tanto saltando os valados fronteirizos que separan Ceuta e Melilla de Marrocos como cando acceden a estas cidades por mar ou alcanzaron algunha das illas de soberanía española situadas fronte ás costas de Marrocos. De todos estes actos e das secuelas que provocan en persoas altamente vulnerábeis existe constancia documental.

2. As conclusións máis relevantes ás que se chegaba naquel relatorio eran as seguintes:

(a) A ilegalidade das “expulsións en quente”.

A lexislación de estranxeiría puña de manifesto que as “devolucións en quente” carecían de cobertura xurídica, xa que esas prácticas non se correspondían con ningún dos procedementos previstos na citada normativa: denegación de entrada, devolución e expulsión. Son prácticas que se producían “á marxe da lei”.

Institucións e organismos nacionais, da Unión Europea, do Consello de Europa e de Nacións Unidas con responsabilidade en materia de dereitos humanos tamén denunciaron a ilegalidade destas prácticas. Recentemente o Defensor del Pueblo insistiu, de novo, na

ilegalidade das devolucións sumarias. Na Recomendación 200/2013, de 27 de novembro, formulada ao Ministerio do Interior, ademais da retirada dos arames con láminas colocados sobre o valado exterior en Melilla, insta a «impartir instrucións á Dirección Xeral da Garda Civil co fin de lembrar a todos os efectivos que prestan servizo na fronteira da Cidade Autónoma de Melilla que, cando se interceptar un estranxeiro cuxo propósito for entrar irregularmente en España, a resposta debe ser por parte dos axentes da Garda Civil a posta a disposición do Corpo Nacional de Policía, para que se incoe o oportuno expediente administrativo previsto na lexislación de estranxeiría». Recomendación que foi rexeitada segundo o Relatorio anual do Defensor do Pobo 2014 (páx. 201).

(b) A posíbel ilicitude penal das “expulsións en quente”:

Tamén advertiamos no noso relatorio que as “devolucións en quente” alén de seren ilegais, podían ser delituosas, lesionando bens xurídicos penalmente protexidos non só de natureza individual, senón, tamén, bens xurídicos colectivos. Este é o caso do delito de prevaricación administrativa (art. 404 CP), que tutela un ben de suma importancia: o correcto desempeño da función pública, con sometemento da actuación da Administración á Constitución, ás leis e ao dereito (arts. 9, 103 e 106 CE), que é xustamente o que marca a diferenza entre o poder arbitrario e o Estado de dereito. A obstinación en manter a práctica destas devolucións sumarias nas Cidades Autónomas de Ceuta e Melilla só pode ser interpretada como a contumaz vontade de non querer aplicar o establecido na lexislación de estranxeiría e desobedecer a normativa internacional.

A imputación do Coronel Xefe da Comandancia da Garda Civil de Melilla por un alegado delito de prevaricación pola súa intervención en varios episodios de devolucións a través do valado “Auto do Xulgado de Primeira Instancia e Instrución núm. 2 de Melilla de 11 de setembro de 2014 (Procedemento Abreviado 866/2014)” permite sustentar que aquela conclusión non carecía de fundamento. A salvo do dereito á presunción de inocencia, esta resolución expón cunha argumentación sólida que as entregas sumarias vulneran a lexislación de estranxeiría e que o concepto “operativo” de fronteira no que pretenden sustentarse é contrario aos tratados internacionais subscritos con Marrocos para a demarcación dos límites fronteirizos de ambas as cidades autónomas.

(c) A imposibilidade de dar cobertura legal ás “expulsións en quente”:

Por último, advertiamos no noso relatorio de 2014 sobre a inviabilidade de calquera intento – que xa se intuía na altura– de dotar estas prácticas de cobertura legal, pois tales actuacións resultan contrarias á Constitución española, ao dereito da Unión Europea e ao dereito rexional e internacional dos dereitos humanos.

A pesar diso, o Goberno, a través do Grupo parlamentar popular no Congreso, aproveitando a tramitación en curso do Proxecto de Lei de protección da seguranza cidadá, introduciu unha emenda na Lei Orgánica 4/2000, de 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social (LOEx) coa finalidade declarada de dotar de cobertura legal ás “devolucións en quente” a través da nova figura do “rexeitamento en fronteira”. Este intento de dotar de cobertura legal unha práctica ilexítima concitou unha unánime crítica tanto a nivel nacional como internacional, que aínda que non conseguiu a retirada da proposta, si

determinou a modificación da emenda no seu paso polo Senado. Finalmente, o 26 de marzo de 2015, o Congreso dos Deputados, cos únicos votos do Grupo parlamentar popular, aprobou definitivamente a Lei 4/2015, de 30 de marzo, de Protección da Seguranza Cidadá e, con iso, a disposición adicional décima da LOEx, que entrou en vigor o 1 de abril de 2015, ao día seguinte da súa publicación no Boletín Oficial do Estado. A súa redacción definitiva é a seguinte:

«Disposición adicional décima. Réxime especial de Ceuta e Melilla.

1. Os estranxeiros que foren detectados na liña fronteiriza da demarcación territorial de Ceuta ou Melilla encanto tentan ultrapasar os elementos de contención fronteirizos para cruzaren irregularmente a fronteira poderán ser rexeitados a fin de impedir a súa entrada ilegal en España.

2. En todo caso, o rexeitamento realizarase respectando a normativa internacional de dereitos humanos e de protección internacional de que España é parte.

3. As solicitudes de protección internacional serán formalizadas nos lugares habilitados ao efecto nos pasos fronteirizos e serán tramitadas conforme ao establecido na normativa en materia de protección internacional.»

3. A xenérica declaración que contén o apartado 2 desta nova disposición adicional –que o “rexeitamento en fronteira” será realizado respectando a normativa internacional de dereitos humanos e de protección internacional de que España é parte– debería ser determinante para concluír que as devolucions sumarias, tal como até agora as coñecemos, ficaron definitivamente desterradas da práctica da Garda Civil na súa misión de control das fronteiras nas cidades de Ceuta e Melilla. No entanto, hai importantes indicios que auguran que as devolucions sumarias van seguir realizándose tal e como se practicaron até agora. O argumento para sustentar a súa legalidade vai ser, precisamente, esta reforma lexislativa. Por iso é polo que resulta necesario analizar xuridicamente este novo cadro normativo e comprobar o seu real alcance. No entanto, antes diso, aínda é preciso facer algunhas reflexións máis xerais sobre a pretensión mesma de considerar que as devolucions sumarias son sequera dignas dun esforzo por parte dun lexislador democrático de darlles cobertura normativa.

Con independencia da denominación que se dea ao feito de actuar coercitivamente sobre cidadáns estranxeiros que pretenden entrar en España, estas persoas non son reducíbeis a obxectos que se poden devolver “ao remetente” negándolles a palabra. Tratar seres humanos como auténticos fardos, negando por principio a posibilidade de poderen facer a máis mínima alegación ás autoridades españolas, unha vez son obxecto da intervención policial e alén da concreta localización en que esta se producir, constitúe non só unha práctica inmoral senón tamén antixurídica. A expulsión sumaria dunha persoa sobre a que recae unha actuación policial española restritiva de dereitos sen o menor trámite de audiencia, nin filiación documentada, constitúe unha arbitrariedade que carece de cobertura legal. Se se engade que esta persoa é entregada a unhas autoridades e forzas auxiliares marroquís, non caracterizadas pola exquisitez dos seus procedementos e o respecto aos dereitos humanos, calquera pretensión de legalidade desta praxe devirá va. Non insistiremos bastante. O noso propósito, unha vez máis, é de mínimos. Tratamos de lograr un estándar básico para que as “devolucions”, os “rexeitamentos” ou calquera outro termo que se cuñar, non poidan ser

utilizados arbitrariamente nin contra legem. Trátase de que ningunha persoa susceptíbel de protección xurídica fiquen sen ela. Isto constitúe un elemental mínimo moral e xurídico que non pode ser confundido co dereito dos estados a establecer perímetros fronteirizos, nin a regular os fluxos migratorios establecendo condicións de entrada ao país. Ese é outro tema en que nós non entramos.

Neste contexto, á vista dos sucesivos fracasos argumentativos do Ministerio do Interior para xustificar o inxustificábel, pretendendo dar aparencia de legalidade ao que nunca pode telo porque viola normas de superior rango, vímonos obrigados a analizar o novo cadro xurídico co que se pretenden xustificar prácticas substancialmente ilexítimas. Esta realidade xustifica o título do noso traballo: existen fronteiras sen dereitos. Diso son responsábeis os gobernos que o consenten. E, ademais, quen participa nestes feitos ten unha responsabilidade persoal e xurídica. Non podemos descoñecer a forte presión que sofren os axentes da autoridade, nin a inseguranza xurídica en que se desenvolve unha tarefa difícil e non sempre suficientemente valorada. Mais, precisamente, o lexítimo recoñecemento que se debe ás Forzas e Corpos de Seguranza do Estado impídenos obviar que nun Estado de dereito teñen unha misión impagábel: a de constituírse en garante dos dereitos e liberdades de todas as persoas, incluídas, de maneira especial, aquelas que son obxecto da súa actuación. Certo é que a reiteración de ordes e prácticas sen cobertura legal expón os axentes da autoridade a consecuencias xurídicas ante as que non resulta posíbel alegar obediencia debida.

Non podemos olhar para outro lado. O tratamento que damos ás persoas na fronteira sur é a proba do nivel da calidade e da decencia da nosa democracia e dos valores constitucionais en que alicerza. De pouco serven as proclamas contra a xenofobia e o racismo, cando ambas as corrupcións da alma humana son inherentes a determinada maneira de legislar e interpretar as leis. O sufrimento indicíbel de persoas que levan meses e anos de periplo migratorio, en condicións extremadamente precarias, con frecuencia xogando literalmente a vida, non pode deixar indiferente ninguén. Especialmente, cando, ademais, o dereito positivo invocado non contribúe a protexer da vulnerabilidade nin satisfai necesidades humanas básicas, senón que se constituíe nun elemento de exclusión que atenta contra a dignidade. Isto demanda non só unha elemental tacha ética senón tamén un severo reproche xurídico. A iso queremos dedicar as páxinas que seguen.

4. A disposición adicional décima LOEx, por regular unha materia que incide sobre diversos dereitos fundamentais, expón serias dúbidas sobre a súa compatibilidade con esixencias mínimas da calidade da lei e o respecto ao mandato contido no art. 53.1

CE. A presunción de constitucionalidade das leis e a demora na resolución dos procedementos de control da súa constitucionalidade motivaron que, a pesar da súa importancia, renunciásemos a desenvolver esa análise. O obxectivo deste novo relatorio, como continuación do que se elaborou en 2014, fica limitado a pór de manifesto que as entregas sumarias – chamémoslas “devolucións en quente” ou “rexeitamentos en fronteira” – ás autoridades marroquís de cidadáns estranxeiros interceptados no perímetro fronteirizo de Ceuta e Melilla tampouco atopan cobertura legal na reformada LOEx e a súa nova disposición adicional décima. Para iso, incídese na polémica maneira en que foi tramitada esta reforma (II); as dificultades técnicas que expón a determinación do ámbito de aplicación da figura do

“rexeitamento en fronteira” (III) e os dereitos e garantías que irrenunciabelmente deben ser respectados no procedemento de “rexeitamento en fronteira” á luz da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx (IV).

## **II. A TRAMITACIÓN DA REFORMA E O USO ABUSIVO DA EMENDA PARLAMENTAR**

---

1. O obxectivo do presente relatorio é analizar o contido da nova disposición adicional décima LOEx no que se refire ao seu ámbito de aplicación e aos dereitos e principios xurídicos que ven afectados. Con todo, resulta importante chamar a atención sobre o procedemento seguido para reformar a Lei de estranxeiría: unha emenda ao Proxecto de Lei de protección da seguranza cidadá. O 21 de outubro de 2014, día en que concluía o prazo para a presentación de emendas parciais ao Proxecto de Lei Orgánica de Protección da Seguranza Cidadá, o Grupo parlamentar popular no Congreso presentou un conxunto de emendas ao articulado entre as que se encontraba a emenda de adición dunha nova disposición final primeira, a través da cal se introducía unha disposición adicional décima á Lei Orgánica 4/2000, de 11 de xaneiro, sobre dereitos e liberdades dos cidadáns estranxeiros en España e a súa integración social. Este proceder, á marxe doutras consideracións, supón o uso abusivo do dereito de emenda (A) e elude o sometemento aos ditames preceptivos (B).

A) O uso abusivo de emendas alleas á materia da iniciativa legislativa

O dereito de emenda, no cadro do procedemento legislativo parlamentar, non permite introducir *ex novo* un obxecto de debate materialmente desconectado coa iniciativa legislativa exercitada, tal como sucedeu coa inclusión da disposición adicional décima LOEx.

O Pleno do Tribunal Constitucional xa tivo a oportunidade de pronunciarse sobre esta cuestión na STC 119/2011, de 5 de xullo. Esta sentenza ten orixe nun recurso de amparo promovido por un grupo de senadores contra o acordo da Mesa do Senado polo que se confirmaba a admisión a trámite de dúas emendas ao proxecto de Lei Orgánica complementaria da Lei de arbitraje. A través dunha daquelas emendas pretendíase introducir no Código penal os arts. 506 bis, 521 bis e 576 bis, para tipificar novos delitos en relación coa convocatoria de referendo sen a debida cobertura legal. Aínda que esta sentenza axuizaba o suposto concreto da introdución dunha emenda no Senado, as súas consideracións xerais son aplicábeis ás emendas que non gardan relación material coa iniciativa, aínda que a súa introdución se verifique no Congreso, como é o caso da disposición adicional décima LOEx.

A STC 119/2011 declara que, aínda que non exista ningunha norma expresa relativa aos límites materiais do dereito á emenda, “a necesidade dunha correlación material entre a emenda e o texto emendado derívase, en primeiro lugar, do carácter subsidiario que, pola súa propia natureza, toda emenda ten respecto ao texto emendado. Ademais, a propia lóxica da tramitación legislativa tamén aboca a esta conclusión, xa que, unha vez que unha iniciativa legislativa é aceptada pola Cámara ou Asemblea Lexislativa como obxecto de deliberación, non

cabe alterar o seu obxecto mediante as emendas ao articulado, tendo en conta que esta función é cumprida, precisamente, polo xa ultrapasado trámite de emendas á totalidade, que non pode ser reaberto”, e continua: “En efecto, a emenda, conceptual e lingüisticamente, implica a modificación de algo preexistente, cuxo obxecto e natureza foi determinado con anterioridade; só se emenda o xa definido. A emenda non pode servir de mecanismo para dar vida a unha realidade nova, que debe nacer dunha, tamén, nova iniciativa.” (FJ 6). Por outra banda, a STC 119/2011 tamén desautoriza que eventuais razóns de urxencia poidan lexitimar esta práctica. Así, sinala que “aínda asumindo que en determinadas circunstancias poden existir razóns de urxencia que propicien acelerar a aprobación dunha concreta iniciativa legislativa, existe a posibilidade de acudir a outros mecanismos, como, “(...) as tramitacións legislativas polos procedementos de urxencia ou en lectura única. Dito doutra forma, aceptar o exercicio do dereito de emenda como mecanismo paliativo ou substitutivo das insuficiencias que puideren ter os procedementos legislativos suporía tanto como facer caso omiso da vontade do constituínte. E iso porque esta xa determinou os instrumentos a través dos cales as Cortes ou, no seu caso, o Goberno, teñen que facer fronte ás «urxencias legislativas». Utilizar mecanismos de emenda para obviar estas previsións e mesmo hipotéticas insuficiencias non pode xustificar sen máis o seu descoñecemento. Desatender os límites constitucionais sob o paraugas da urxencia normativa non deixa de ser unha lesión constitucional por moito que poida parecer conveniente conxunturalmente. Unha boa política legislativa pode evitalo e cando excepcionalmente non for posíbel debe asumir o custo democrático que poida ter mais non forzar a Constitución” (FJ 7).

Estas consideracións foron reiteradas en posteriores resolucións do Tribunal Constitucional. A STC 136/2011, de 13 de setembro, insiste en que toda emenda parcial debe ter un carácter subsidiario ou incidental a respecto do texto a emendar. Textualmente declara que “con iso evítase que a través do procedemento parlamentar se transmute o obxecto das propostas presentadas por quen está así lexitimados para iso, aproveitando o procedemento legislativo activado para a introdución *ex novo* de materias alleas ao mesmo. En consecuencia, non caben emendas ao articulado alleas á materia da iniciativa, isto é, que non garden unha conexión de homoxeneidade mínima coa mesma” (FJ 8).

#### B) A elusión dos ditames preceptivos

A modificación da LOEx a través do procedemento de emenda implica tamén (i) eludir o trámite obrigatorio de someter as iniciativas legislativas do Goberno ao ditame dos órganos garantes da observancia do noso ordenamento xurídico e (ii) furtar á sociedade civil a posibilidade dun debate sobre a materia regulada na nova disposición adicional décima LOEx.

As iniciativas legislativas do Goberno han de seguir, nunha fase prelegislativa, o procedemento establecido no art. 22 da Lei 50/1997, de 27 de novembro, do Goberno. Este precepto, polo que agora interesa, impón que o Ministerio competente pola materia elabore un anteproxecto que “irá acompañado pola memoria, os estudos ou relatorios sobre a necesidade e oportunidade do mesmo, un relatorio sobre o impacto por razón de xénero das medidas que se establecen no mesmo, así como por unha memoria económica que conteña a estimación do custo a que dará lugar” (art. 22.2) e que devandito anteproxecto se eleve ao Consello de Ministros para que este decida “sobre os posteriores trámites e, en particular, sobre as

consultas, ditames e relatorios que resultaren convenientes, así como sobre os termos da súa realización, sen prexuízo dos legalmente preceptivos” (art. 22.3). Só despois da emisión deses ditames, volverá a ser sometido o Anteproxecto ao Consello de Ministros para “a súa aprobación como Proxecto de Lei e a súa remisión ao Congreso dos Deputados ou, no seu caso, ao Senado, acompañándoo dunha Exposición de Motivos e da Memoria e demais antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el” (art. 22.4).

En concreto, o contido material da emenda esixise o relatorio preceptivo nesta fase prelexislativa de, polo menos, o Consello Xeral do Poder Xudicial, o Consello Fiscal e o Consello de Estado, que foron os órganos que no seu día emitiron ditames sobre o Anteproxecto de Lei Orgánica de Protección da Seguranza Cidadá, que é a iniciativa lexislativa a través da cal se operou a introdución da disposición adicional décima, ou, no seu caso, aos seguidos para a aprobación da LOEx. A relevancia destes relatorios é que versan non tanto sobre a oportunidade política da iniciativa como sobre a súa corrección técnica, permitindo un debate parlamentar informado sobre asuntos en moitos casos dunha gran complexidade. Por outra banda, esta fase prelexislativa é tamén utilizada pola sociedade civil para debater e tomar posición sobre a iniciativa e facer chegar as súas inquietudes aos seus representantes políticos como unha manifestación máis do dereito da cidadanía á participación nos asuntos públicos do art. 23 CE.

As emendas, ao non seren iniciativas do Goberno senón dun grupo parlamentar, non resulta exixíbel sometelas aos ditames propios da fase prelexislativa. No presente caso, con todo, non pode obviarse o feito, que nunca tratou de ocultarse, de que a emenda que deu lugar á modificación da LOEx proviña directamente dunha decisión do poder executivo e, por tanto, que a súa forma de proceder supuxo tamén eludir o desenvolvemento desta fase prelexislativa.

2. En relación co até agora exposto, cabe afirmar que:

(a) A disposición adicional décima LOEx é produto dun uso abusivo da emenda parlamentar, que segundo a doutrina de Tribunal Constitucional non pode ser utilizada para, aproveitando un procedemento lexislativo en tramitación, introducir *ex novo* materias alleas ao mesmo.

(b) Esta reforma, ao ser manifesto que responde a unha decisión consciente do poder executivo, debería operarse a través da tramitación da correspondente iniciativa lexislativa do Goberno e non mediante o subterfuxio dunha emenda parlamentar. Dese modo, eludíuse a emisión de ditames preceptivos, cuxa finalidade é pronunciarse sobre a súa corrección técnica e compatibilidade co ordenamento xurídico, e furtouse a posibilidade dun debate na sociedade civil sobre a materia.

### **III. O “REXEITAMENTO EN FRONTEIRA”: ÁMBITO DE APLICACIÓN**

---

A nova disposición adicional décima LOEx regula o “régime especial de Ceuta e Melilla”, para posibilitar o “rexeitamento” de quen é interceptado “na liña fronteiriza da demarcación territorial de Ceuta ou Melilla encanto tenta ultrapasar os elementos de contención fronteirizos para cruzar irregularmente a fronteira”. A xustificación desta emenda no Congreso xa puxo de manifesto que a pretensión deste precepto era introducir dentro do panorama



regulatorio da lexislación de estranxeiría un novo “e distinto” procedemento respecto dos xa existentes para afrontar a singularidade xeográfica e fronteiriza das cidades autónomas de Ceuta e Melilla.

Unha análise desta nova regulación esixe, por tanto, lembrar os procedementos existentes na Lei de estranxeiría antes desta modificación (A), para tentar concretar nese contexto normativo o ámbito de aplicación deste réxime singular para as cidades de Ceuta e Melilla (B), que parece non poder desembarazarse dun concepto “operativo” de fronteira carente de cobertura legal (C).

A) Procedementos previstos na Lei de estranxeiría.

1. O noso anterior relatorio “Expulsións en quente: cando o Estado actúa á marxe da lei” expuña dunha maneira detallada os diversos procedementos deseñados na lexislación de estranxeiría para facer fronte ao control de fronteiras e as situacións de irregularidade migratoria. Repasando brevemente esas figuras, e deslindando os seus ámbitos de aplicación, os citados procedementos son os seguintes:

(a) A expulsión:

O artigo 57 LOEx prevé, dentro do réxime sancionador en materia de estranxeiría, a posibilidade da expulsión do territorio español dos estranxeiros en determinadas circunstancias. No que afecta á materia deste relatorio, o artigo 53.1.a) LOEx establece como infracción grave encontrarse irregularmente en territorio español por carecer de autorización para a estadía ou residencia en España. O artigo 57.1 LOEx dispón que, a respecto desta infracción, “poderá aplicarse, en atención ao principio de proporcionalidade, en lugar da sanción de multa, a expulsión do territorio español, previa a tramitación do correspondente expediente administrativo e mediante a resolución motivada que valore os feitos que configuran a infracción”. Por tanto, o estranxeiro que estiver en territorio español e carecer da debida autorización para iso comete unha infracción administrativa que, após a tramitación do correspondente expediente administrativo sancionador, pode levar a sanción de expulsión do territorio nacional como substitutiva da multa.

(b) A denegación de entrada:

A denegación de entrada é o procedemento establecido na normativa de estranxeiría que se aplica naqueles supostos en que un cidadán estranxeiro pretende acceder a territorio nacional polos postos fronteirizos habilitados ao efecto (foren estes terrestres, marítimos ou aéreos), mais non se lle permite o acceso por non reunir os requisitos previstos na lexislación de estranxeiría. Segundo o artigo 26 LOEx, “aos estranxeiros que non cumpran os requisitos establecidos para a entrada, seralles denegada mediante resolución motivada, con información acerca dos recursos que puideren interpor contra ela, prazo para o facer e autoridade perante quen deben formalizalo, e do seu dereito á asistencia letrada, que poderá ser de oficio, e de intérprete, que comezará no momento mesmo de se efectuar o control no posto fronteirizo”. Este réxime xurídico desenvólvese con máis detalle no artigo 15 RLOEx.

(c) A devolución:

O artigo 58.3 LOEx regula a figura da devolución. Aos efectos que agora interesan, este precepto dispón que “non será preciso expediente de expulsión para a devolución dos estranxeiros nos seguintes supostos: (...) b) Os que pretenderen entrar ilegalmente no país” e o artigo 23.1.b) RLOEx, en desenvolvemento desta previsión, establece que “consideraranse incluídos a estes efectos, os estranxeiros que foren interceptados na fronteira ou as súas inmediacións”.

Pola súa banda, o artigo 23.2 RLOEx establece que nestes supostos “as Forzas e Corpos de Seguranza do Estado encargadas da custodia de costas e fronteiras que interceptaren os estranxeiros que pretenden entrar irregularmente en España conduciranos con moita brevidade á correspondente comisaría do Corpo Nacional de Policía, para que poida procederse á súa identificación e, no seu caso, á súa devolución”. Esta decisión administrativa de devolución ha de ser adoptada mediante resolución do Subdelegado do Goberno, ou do Delegado do Goberno nas Comunidades Autónomas uniprovinciais (artigo 23.1 RLOEx), e require a observancia das garantías recollidas no mencionado artigo 23.3 RLOEx: asistencia xurídica e asistencia de intérprete se o estranxeiro non comprender ou falar as linguas oficiais.

Por tanto, o procedemento de devolución, que carece de carácter sancionador, é o aplicábel naqueles supostos en que un cidadán estranxeiro é interceptado na fronteira ou as súas inmediacións pretendendo acceder a España por un posto non habilitado para iso.

2. No relatorio “Expulsións en quente: cando o Estado actúa á marxe da lei” xa se xustificou amplamente que este procedemento de devolución era o que, como mínimo, resultaba aplicábel aos supostos de interceptación de cidadáns estranxeiros que tentaban acceder a Ceuta e Melilla por postos non habilitados aos efectos, incluíndo quen o facía a través do valado. A nova regulación dispensada na disposición adicional décima LOEx ao réxime especial de Ceuta e Melilla “o rexeitamento en fronteira” parece que viría configurarse como un procedemento novo cuxo fin é excepcional nos supostos que concretamente regula a aplicación do proceso de devolución. Por tanto, resulta preciso determinar cales son os supostos en que, en virtude desta nova regulación, sería aplicada esta nova figura do “rexeitamento en fronteira”.

B) O ámbito de aplicación do “rexeitamento en fronteira”:

1. A disposición adicional décima LOEx, ao regular o réxime especial para Ceuta e Melilla, establece que “os estranxeiros que foren detectados na liña fronteiriza da demarcación territorial de Ceuta ou Melilla en canto tentan ultrapasar os elementos de contención fronteirizos para cruzar irregularmente a fronteira poderán ser rexeitados a fin de impedir a súa entrada ilegal en España”.

O teor literal deste precepto contén dúas referencias que son relevantes dun punto de vista interpretativo para delimitar o ámbito de aplicación do “rexeitamento en fronteira”: (i) a mención aos elementos de contención fronteirizos e (ii) a mención a que o intento que se está desenvolvendo polos estranxeiros é “para cruzar irregularmente a fronteira” e a finalidade do rexeitamento é “impedir a súa entrada ilegal en España”.

Os elementos de contención fronteirizos, por definición, só poden aparecer referidos a estruturas de carácter permanente establecidas ex professo na zona fronteiriza coa finalidade de dificultar o acceso ao territorio nacional. Na actualidade ese tipo de estruturas só existen no trazado fronteirizo terrestre. Iso determina que, conxuntamente coa mención a “a liña fronteiriza da demarcación territorial de Ceuta ou Melilla”, que claramente parece tamén referirse á delimitación fronteiriza terrestre, este novo procedemento só resulta de aplicación nos supostos de intento de acceso por vía terrestre.

Pola súa banda, as referencias a “cruzar irregularmente a fronteira” e “impedir a súa entrada ilegal en España” son inequívocas canto á necesidade de que non se cruzou a fronteira ou non se produciu xa a entrada en territorio español. Non pode pretender cruzar irregularmente a fronteira quen xa a traspasou e está en territorio español. Do mesmo xeito, non se pode intervir para impedir unha entrada ilegal en España respecto de quen xa está en territorio español. Iso determina que, por decisión legislativa, este novo procedemento só resulta de aplicación naqueles supostos en que aínda non se producise o acceso a territorio nacional.

2. Dese modo, atendendo ao teor literal desta nova regulación, o procedemento de “rexeitamento en fronteira” non resultaría aplicábel aos seguintes supostos: (a) O cidadán estranxeiro é interceptado cando accedeu ou tentou acceder a Ceuta e Melilla por vía marítima a nado ou mediante calquera tipo de embarcación.

Os cidadáns estranxeiros que foren interceptados no mar territorial, as augas interiores ou na praia non tentan ultrapasar elementos de contención fronteirizos en tanto que na actualidade ningunha estrutura estábel e permanente foi situada coa finalidade de protexer ese acceso. Ademais, calquera praia española é territorio nacional, como tamén son zonas suxeitas á soberanía española as augas da beira das desas praias e o mar territorial.

(b) O cidadán estranxeiro é interceptado cando accedeu ou tentou acceder a algunha das illas, illotes ou penedos de soberanía española situados fronte ás costas de Marrocos.

De novo, sen entrar na complexa cuestión de se o illote de Pirixel e o Penedo de Vélez A Gomera ou o Penedo de Alhucemas, os illotes de San Antonio, do Mar e de Terra ou o arquipélago das Chafarinas forman parte das demarcacións territoriais de ambas as cidades autónomas, é tamén concluínte a xa mencionada inexistencia de elementos de contención fronteirizos no acceso ás devanditas prazas de soberanía, así como o feito de que quen accede a elas xa está en territorio nacional español.

(c) O cidadán estranxeiro é interceptado cando xa descendeu completamente o valo interior.

Unha vez que xa está ultrapasado todo o valado, incluíndo o descenso do chamado valo interior, calquera actuación xa non se produce no contexto temporal dun intento de ultrapasar un elemento de contención fronteirizo. Doutra banda, ademais, e como vén reiterando con outros supostos, nestes casos a interceptación prodúcese xa dentro de territorio español.

(d) O cidadán estranxeiro é interceptado cando está na zona de intervalado ou empolicado a calquera dos valos.

Estes supostos son os que, en principio, parecían constituír o ámbito de aplicación xenuíno da nova figura do “rexeitamento en fronteira”. Con todo, desde unha perspectiva estritamente xurídica e atendendo aos criterios de interpretación xa sinalados, o procedemento de “rexeitamento en fronteira” tampouco poderá resultar de aplicación nestes supostos. Ninguén puxo en dúbida en ningún momento –tampouco as autoridades do Ministerio do Interior – que o valado, elemento de contención fronteiriza por excelencia das cidades de Ceuta e Melilla, está completamente situado en toda a súa estrutura en territorio español xa excedida a liña de demarcación territorial de ambas as cidades autónomas con Marrocos. Pois ben, partindo desa realidade incontrovertíbel, a intervención a desenvolver polas autoridades españolas respecto de quen se encontre no armazón do valo xa non será no cadro do cruzamento irregular dunha fronteira “que xa foi ultrapasada”, nin co fin de frustrar unha entrada ilegal en España “que xa foi consumada”. É o propio lexislador o que, a través dunha torpe redacción do precepto, imposibilita a súa aplicación ao suposto que pretendidamente era o seu obxectivo regular.

3. A cuestión máis inmediata que se expón é cal sería entón o procedemento aplicábel aos casos de interceptación de cidadáns estranxeiros que pretenden acceder a Ceuta e Melilla ultrapasando o valado se fican marxinados do ámbito de aplicación da nova disposición adicional décima LOEx. A conclusión, como xa se sostivo e fundamentouse de maneira desenvolvida no noso anterior relatorio “Expulsións en quente”: cando o Estado actúa á marxe da lei, é que o procedemento aplicábel tería que ser, polo menos, a devolución.

C) De novo sobre o concepto “operativo “ de fronteira :

1. Ante a argumentada imposibilidade de aplicar o “rexeitamento en fronteira” aos supostos que pretendidamente tiña por obxecto regular, é previsíbel que os responsábeis do Ministerio do Interior volvan acudir ao concepto “operativo” de fronteira para tentar soslaiar o teor literal do precepto e a imposibilidade de aplicación á que aboca. Con este concepto “operativo” de fronteira até o momento pretendeuse xustificar as devolucións a Marrocos por vía de feito sen a previa tramitación dun procedemento. No noso relatorio “Expulsións en quente: cando o Estado actúa á marxe da lei” xa se analizou detidamente este concepto, destacando que non era posíbel o seu uso no ámbito da aplicación normativa, non só por carecer de calquera sustento xurídico senón tamén porque é contrario ao concepto de fronteira derivado da lexislación nacional e internacional. Dese modo, resulta preciso volver insistir nalgúnhas das ideas que entón se desenvolveron, posto que este concepto probabelmente tamén se utilice por parte do Ministerio do Interior para xustificar (i) que o “rexeitamento en fronteira” ten un ámbito de aplicación propio, (ii) que a súa aplicación non esixe un procedemento, xa que os cidadáns estranxeiros entregados ás forzas marroquí non chegaron nunca a acceder a territorio español; e (iii) que ao producirse a interceptación fora do territorio español non resultan de aplicación as garantías previstas no ordenamento xurídico español.

2. O concepto operativo de fronteira ten a súa orixe nos graves sucesos da praia ceutí do Tarajal na madrugada do día 6 de febreiro de 2014. A atención mediática que espertou o suceso puxo en evidencia unha realidade imposíbel de negar: a entrega sumaria dos inmigrantes que alcanzaron a praia española. Tamén era xa abafador o material probatorio que fora acumulándose en relación coas entregas sumarias practicadas a través do valado na

cidade de Melilla. O Ministerio do Interior viuse obrigado a mudar a súa estratexia tradicional de negar a existencia desas entregas pola de tentar xustificar a súa legalidade. Entre os argumentos que se utilizaron salientaba o relativo ao concepto “operativo” de fronteira.

Este concepto “operativo” de fronteira aparece exposto no Relatorio de 8 de febreiro de 2014, redactado pola Dirección Adxunta Operativa da Garda Civil e dirixido ao seu Director Xeral, en relación cos feitos da Praia do Tarajal, e que foi entregado polo Ministro do Interior ao Congreso dos Deputados o 7 de marzo de 2014. Segundo este concepto, en casos como o da praia de Tarajal, os inmigrantes que foron devoltos nunca estarían en territorio español porque, a pesar de atravesaren augas indubitabelmente nacionais e chegaren pisar a praia, non conseguirían traspasar a liña que formaban os corpos dos gardas civís que esperaban na area. Coa mesma lóxica, o Ministerio do Interior sostén que cando os inmigrantes tentan acceder ás cidades autónomas saltando o valo perimetral, hai que sortear ambos os valos pois “o valo interno materializa a liña coa que o Estado, nunha decisión libre e soberana delimita, aos únicos efectos do réxime de estranxeiría, o territorio nacional”. Segundo os responsábeis gobernamentais, ao non tocaren territorio nacional, aos inmigrantes non sería aplicábel a lexislación de estranxeiría e as garantías que recoñece.

3. A idea de que a fronteira poida retrotraerse até a liña formada por axentes da Garda Civil nunha praia española ou polo valado interior nas cidades de Ceuta e Melilla nas zonas de dobre ou triplo valado, de modo tal que só ultrapasada esa liña de axentes ou o valado interior se accede a territorio nacional, non resulta xuridicamente asumíbel, tal como xa se argumentou amplamente no noso anterior relatorio (páxs. 7 a 9). As fronteiras fíxanse por acordos e normas internacionais de obrigado cumprimento. A partir desta normativa é indubitábel que calquera praia española, tamén a das cidades autónomas de Ceuta e Melilla, son territorio nacional, como tamén son zonas suxeitas á soberanía española as augas da beira destas praias, xa que ou ben son augas interiores, ao estaren dentro das liñas de base utilizadas para delimitar o mar territorial, ou ben son mar territorial. Do mesmo xeito, tamén é notorio que o valo externo que delimita en determinadas zonas estas cidades de Marrocos e que foi levantada nun primeiro momento polo Goberno español, está construída sobre territorio español. Neste sentido xa se manifestaba con claridade o Defensor do Pueblo no seu relatorio 2005 (vide. páx. 292) e recentemente, con argumentación baseada nos tratados internacionais sobre o particular, o Xulgado de Primeira Instancia e Instrución núm. 2 de Melilla, en Auto de 11 de setembro de 2014 no cadro da investigación penal aberta por episodios destas devolucións sumarias en que está imputado o Coronel Xefe da Comandancia da Garda Civil en Melilla.

En termos xerais, basta con chamar a atención sobre o feito de as fronteiras non poderen ser determinadas de forma caprichosa para un caso concreto violando, entre outros elementares principios, o da prohibición da arbitrariedade e o de seguranza xurídica (art. 9.3 CE). Non resulta xuridicamente defendíbel a tese de que o Goberno poida modificar ao seu libre arbitrio, “mediante unha decisión libre e soberana” os límites do territorio nacional, aínda que for, como textualmente se sinala, “aos únicos efectos da lei de estranxeiría”, é dicir, coa finalidade de eludir por parte da Administración o cumprimento de obrigacións legalmente impostas e restrinxir dereitos recoñecidos aos cidadáns estranxeiros.

Por tanto, na medida en que a redacción da nova disposición adicional décima LOEx parte dese concepto operativo de fronteira “o territorio español só comeza após seren ultrapasados os elementos de contención fronteirizos” e que devandito concepto carece de calquera tipo de respaldo legal, resulta imposíbel dotar dun ámbito de aplicación coherente a este precepto.

4. Este concepto operativo de fronteira tampouco ten capacidade para evitar que cando un cidadán estranxeiro é interceptado por autoridades españolas ou os seus axentes, con independencia de que sexa ou non territorio español, deba aplicarse o ordenamento xurídico español na actuación desenvolvida por esas autoridades.

Hai que lembrar que o sometemento da actuación dos poderes públicos á Constitución e o resto do ordenamento xurídico (art. 9.1 CE) proxéctase non só aos supostos en que a actividade destes poderes se desenvolve en zona de soberanía territorial española, senón que, tamén, fican sometidos ao imperio da lei pola mera circunstancia de ser unha actividade desenvolvida por empregados públicos españois no desempeño dos seus cargos (STC 21/1997, de 10 de febreiro, FJ 2). Así o declarou tamén o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos, ao sinalar que “cando un Estado, mediante axentes que operan fóra do seu territorio, exerce control e autoridade e, por tanto, a súa xurisdición, sobre un individuo, tal Estado ten obrigaón, en virtude do artigo 1, de garantir a este individuo todos os dereitos e liberdades previstos no Título I da Convención que foren pertinentes na situación do individuo” (STEDH de 27 de febreiro de 2012, as. Hirsi Jamaa e outros c. Italia, apartado 74). E, igualmente, foi posto de manifestó no xa citado relatorio do Defensor do Pueblo de 2005, ao incidir en que “tamén ha de lembrarse que a actuación dos funcionarios das forzas e corpos de seguranza do noso país, dentro e fóra do noso territorio “e singularmente as zonas neutrais que separan Ceuta e Melilla do territorio marroquí” está tamén regulada pola lei española” (páx. 292).

5. En relación co até agora exposto, cabe afirmar que:

(a) A regulación dun réxime especial para Ceuta e Melilla na nova disposición adicional décima LOEx ten como obxectivo introducir un novo “e distinto” procedemento na lexislación de estranxeiría co fin de excepcionar calquera posíbel aplicación do procedemento de devolución nos supostos que concretamente regula.

(b) O teor literal deste precepto contén dúas referencias que son relevantes dun punto de vista interpretativo para delimitar o ámbito de aplicación do “rexeitamento en fronteira” que son a mención aos elementos de contención fronteirizos e a que o intento que se está desenvolvendo polos estranxeiros sexa “para cruzar irregularmente a fronteira” e a finalidade do rexeitamento sexa “impedir a súa entrada ilegal en España”. Isto determina que este novo procedemento só resulta de aplicación nos supostos de intento de acceso por vía terrestre e cando aínda non se produciu o acceso a territorio nacional.

(c) O rexeitamento en fronteira non resultaría aplicábel, por tanto, cando (i) se accedeu ou tentou acceder a Ceuta e Melilla por vía marítima, ben sexa a nado ou mediante calquera tipo de embarcación; (ii) se accedeu ou tentou acceder a algunha das illas, illotes ou penedos de soberanía española situadas fronte ás costas de Marrocos; (iii) xa se descendeu completamente o valo interior; e (iv) cando se está na zona de intervalado ou se é

interceptado no alto de calquera dos valos, tendo en conta a realidade incontrovertida de os valos estaren completamente situados en territorio nacional xa ultrapasada a liña fronteiriza.

(d) A imposibilidade de aplicar a nova disposición adicional décima LOEx aos supostos en que o cidadán estranxeiro sexa interceptado cando pretende ultrapasar o valado situado en Ceuta e Melilla determina que, a pesar da pretensión expresada na inclusión da figura do “rexeitamento en fronteira”, o procedemento aplicábel nestes supostos sexa, polo menos, a devolución.

(e) A argumentada imposibilidade non pode ser soslaidada acudindo a un concepto “operativo” de fronteira, por carecer este de calquera sustento xurídico e ser contrario ao concepto de fronteira derivado da lexislación nacional e internacional.

#### **IV. O PROCEDIMENTO DE “REXEITAMENTO EN FRONTEIRA”: DEREITOS E GARANTÍAS IRRENUNCIÁBEIS**

---

1. A conclusión alcanzada no apartado anterior non escusa que se continúe co estudo técnico-xurídico doutros aspectos controvertidos que expón a regulación deste novo procedemento. Mesmo sostendo que o “rexeitamento en fronteira” é o procedemento aplicábel a quen é interceptado tentando ultrapasar os valos perimetrais de Ceuta e Melilla, a disposición adicional décima inclúe un apartado segundo cun contido inequívoco: “2. En todo caso, o rexeitamento será realizado respectando a normativa internacional de dereitos humanos e de protección internacional da que España é parte”.

Unha moi coñecida cita latina di que “In claris non fit interpretatio” (ante a claridade non cabe interpretación). Esta cita é de perfecta aplicación a este caso. Sexa o que for o “rexeitamento en fronteira” e con independencia de como se pretenda executalo, o rexeitamento debe ser practicado con respecto aos dereitos fundamentais e garantindo a posibilidade de asilo. Non facía falta dicilo. Ningunha norma xurídica e ningunha actuación da administración poden ser contrarias nin aos dereitos fundamentais nin ao dereito de asilo. En todo caso, a nova redacción do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx non permite albergar a máis mínima dúbida xurídica de que a forma tradicional en que viñan sendo practicadas as devolucions sumarias por parte da Garda Civil tamén é contraria á nova normativa. Só desde a máis inescusábel ignorancia do dereito ou desde a mala fe xurídica pode sustentarse que as devolucions sumarias, tal como veñen sendo practicadas, contan con cobertura normativa na nova figura do “rexeitamento en fronteira”. O noso anterior relatorio xa sinalaba que a entrega pola vía de feito á policía marroquí de persoas que están sob a custodia das Forzas e Corpos de Seguranza do Estado, é contraria á Constitución Española, á normativa comunitaria e ao dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e que calquera tentativa de as dotar de cobertura legal resultaba inviábel. E ambos os aspectos pónense de manifesto e son recoñecidos coa inclusión desta nova cláusula.

2. A pesar do exposto, existen importantes indicios que auguran que as devolucions sumarias van seguir realizándose tal e como se coñeceron tradicionalmente e que o argumento para sustentar a súa legalidade vai ser, precisamente, esta reforma lexislativa. A experiencia de que,

polo menos, desde 2005 “con gobernos de diferentes partidos políticos” as devolucións sumarias de cidadáns estranxeiros nas fronteiras marítimas e terrestres de Ceuta e Melilla viñéronse sucedendo e o feito de a intención expresada en reiteradas ocasións polo Ministerio do Interior e polos Grupos parlamentares populares do Congreso e o Senado durante a tramitación lexislativa desta reforma seren que se pretendía dar unha cobertura legal a este proceder das entregas sumarias, non permiten ser optimistas en que nin os problemas interpretativos expostos na epígrafe anterior nin a incontrovertíbel clareza do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx sexan un obstáculo para as autoridades do Ministerio do Interior. Tan obvio é agora que o rexeitamento en fronteira debe realizarse respectando os dereitos fundamentais como o era antes que as devolucións a Marrocos das persoas interceptadas no valo tamén debían de practicarse respectando os dereitos fundamentais e non mediante devolucións sumarias ou “expulsións en quente”.

A escasa atención técnica na redacción da disposición adicional décima, que non concreta minimamente nin dereitos nin garantías, a inexistencia dunhas pautas de actuación, así como as devolucións sumarias que marcaron a actuación nos valos, fan temer que coa introdución do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx tan só se pretendeu saír ao paso do rexeitamento internacional provocado por estas prácticas e que ao amparo da figura do “rexeitamento en fronteira” a Garda Civil vai seguir entregando ás forzas marroquís os cidadáns estranxeiros interceptados á marxe de calquera procedemento ou a través dunha aparencia de procedemento que non garanta de maneira efectiva os dereitos destas persoas.

Ante esta sospeita, é preciso lembrar que calquera actuación das Forzas e Corpos de Seguranza do Estado sobre as persoas sob a súa custodia “tanto se foron interceptadas en territorio nacional como se aínda non accederon a el”, debe respectar uns principios e uns dereitos recoñecidos no ordenamento xurídico ao que todos, tamén as autoridades do Ministerio do Interior e os seus axentes, están sometidos. Insistindo no xa argumentado no noso primeiro relatorio “e na liña dos pronunciamentos das institucións da Unión Europea, do Consello de Europa e de Nacións Unidas con responsabilidade en materia de dereitos humanos”, hai que volver incidir en que as entregas sumarias e calquera norma que pretendese dar cobertura a esa práctica están condenadas a ser desautorizadas ben, como sería o máis desexábel, polo Tribunal Constitucional (TC), por seren contrarias á Constitución española (CE); ben polo Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TJUE), por seren contrarias á Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea (CDFUE); ben polo Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH), por seren contrarias á Convención Europeo de Dereitos Humanos (CEDH); ou ben polo Comité de Dereitos Humanos de Nacións Unidas (CDH-ONU), por seren contrarias ao Pacto Internacional de Dereitos Cívís e Políticos (PIDCP). Textos, todos eles, de obrigado cumprimento para España e cuxo contido, garantías esenciais da cidadáns fronte ao exercicio do poder, debe ser respectado por todos os poderes do Estado “executivo, lexislativo e xudicial” (art. 9.1 CE).

3. Á marxe dos problemas interpretativos do ámbito de aplicación do “rexeitamento en fronteira” que xa foron sinalados e alén de cal fose a finalidade perseguida con esta reforma lexislativa, non cabe soste xuridicamente que a disposición adicional décima LOEx dá cobertura normativa ás devolucións sumarias tal como veñen sendo realizadas. Esta nova norma, pola redacción dada ao seu apartado segundo e pola necesidade de que sexa



interpretada e aplicada dunha maneira sistemática e harmónica co resto de ordenamento xurídico, non permite que a través dunha simple vía de feito e á marxe de calquera procedemento, se singularizar o acto administrativo, se identificar a persoa sobre a que recae, se lle dar audiencia, se asistencia letrada, se posibilidade algunha de control xudicial desta actuación, sexan entregados cidadáns estranxeiros ás forzas de seguranza dun país estranxeiro, se se ponderaren os riscos de que non cumpran cos estándares internacionais do trato debido ás persoas que se pon sob a súa custodia. Esta actuación é expresión máxima da arbitrariedade do poder e retrotrae a actuacións previas á comprensión contemporánea dos dereitos humanos.

A aprehensión e entrega ás forzas marroquís de cidadáns estranxeiros é un acto administrativo para cuxa adopción é necesario un procedemento que respecte uns principios e uns dereitos que, perante a falta de desenvolvemento na nova disposición adicional décima LOEx, convén lembrar e que se reconducen a dous grupos de garantías interrelacionados: os principios e garantías esenciais que han de rexer a actuación da Administración nun Estado de dereito (A) e a singular atención que debe dispensarse nos procesos administrativos de control migratorio ás situacións de especial vulnerabilidade e aos principios específicos en relación cos actos que impliquen a entrega de persoas a autoridades doutro país (B).

#### A) Principios e garantías esenciais na actuación administrativa

1. Un dos alicerces básicos do Estado de dereito é o control do poder para evitar a súa arbitrariedade. No ámbito do exercicio do poder por parte das administracións públicas, a plasmación da interdicción da arbitrariedade ten un recoñecemento expreso no art. 9.3 CE e na obrigaón establecida no art. 9.1 CE da suxeición dos poderes públicos “do mesmo xeito que os cidadáns” á Constitución e ao resto de ordenamento xurídico e no art. 103.1 CE do sometemento pleno á lei e ao dereito da Administración Pública.

O sometemento da actuación da Administración ao imperio da lei concretase en dous grandes principios: o seu suxeición a un procedemento que garanta a audiencia do interesado (a) e a posibilidade do control xurisdiccional desa actuación (b).

(a) A suxeición da Administración a un procedemento que garanta a audiencia do interesado.

A Constitución establece no seu art. 105.c) que a Lei regulará “o procedemento a través do cal deben producirse os actos administrativos, garantindo, cando cumpra, a audiencia do interesado”. Este mandato, que se configura formalmente como unha reserva de lei, tamén debe ser entendido como un mandato constitucional material de que a actuación da Administración pública se desenvolva conforme a un procedemento e que, ademais, no cadro dese procedemento se garanta a audiencia do interesado. Este contido material aparece tamén definido no art. 41.1.b) Carta de Dereitos Fundamentais da Unión Europea (en diante CDFUE) cando se establece, dentro do dereito de toda persoa a unha boa administración, o de “ser ouvida antes de se tomar en contra súa unha medida individual que a afecte desfavorabelmente”.

En coherencia coa Constitución e a CDFUE, a nosa Lei de estranxeiría, no capítulo dedicado ás garantías xurídicas dos cidadáns estranxeiros, declara no art. 20.2 que “os procedementos

administrativos que se establezan en materia de estranxeiría respectarán en todo caso as garantías previstas na lexislación xeral sobre procedemento administrativo, especialmente no relativo a publicidade das normas, contradición, audiencia ao interesado e motivación das resolucións, salvo o disposto no art. 27 desta Lei”, que se refire á concesión de visados. Estas garantías procedimentais e de audiencia están recoñecidas expresamente en todos e cada un dos procedementos en materia de control da legalidade migratoria “expulsión, denegación de entrada en posto habilitado e devolución” regulados na normativa de estranxeiría. Só como exemplo, a normativa de estranxeiría estableceu en relación coa devolución “que configura como unha medida de restauración da legalidade migratoria que permite excepcionalmente a aplicación dun procedemento sancionador máis garantista” un procedemento en que se esixe que a decisión sexa adoptada mediante resolución escrita do Subdelegado do Goberno, ou do Delegado do Goberno nas Comunidades Autónomas uniprovinciais, previa a observancia das garantías de audiencia, asistencia xurídica gratuíta e dun intérprete, se non comprende ou fala as linguas oficiais (art. 58 LOEx, en relación co art. 23 RLOEx). Igualmente, o procedemento de denegación de entrada a quen pretender acceder a territorio español por posto habilitado sen cumprir os requisitos establecidos para a entrada, esixe “resolución motivada, con información acerca dos recursos que se poidan interpor contra ela, prazo para o facer e autoridade perante quen deben formalizalo, e o seu dereito á asistencia letrada, que poderá ser de oficio, e de intérprete, que comezará no mesmo momento de efectuarse o control no posto fronteirizo” (art. 26.2 LOEx).

É máis, os importantes dereitos e liberdades que se arriscan neste tipo de procedementos administrativos de control da legalidade migratoria determinan que a garantía de audiencia se vise profundamente reforzada ao establecerse polo art. 22 LOEx o dereito dos cidadáns estranxeiros sometidos a estes procedementos administrativos á asistencia letrada e á de intérprete, mesmo con carácter gratuíto se non contan con recursos económicos suficientes. O art. 22. 2 LOEx dispón que “os estranxeiros que se acharen en España teñen dereito a asistencia letrada nos procedementos administrativos que poidan levar á súa denegación de entrada, devolución, ou expulsión do territorio español e en todos os procedementos en materia de protección internacional, así como á asistencia de intérprete se non comprenderen ou falaren a lingua oficial que se utilice. Estas asistencias serán gratuítas cando careceren de recursos económicos suficientes segundo os criterios establecidos na normativa reguladora do dereito de asistencia xurídica gratuíta”.

Coa nova reforma lexislativa e a inclusión da nova figura do “rexeitamento en fronteira”, poderá pretendese introducir na nosa normativa de estranxeiría un novo procedemento, distinto dos xa existentes, para decidir a expulsión e entrega ás forzas doutro país de persoas interceptadas polas forzas de seguranza española. Con todo, á luz da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx, é ineludíbel que o “rexeitamento en fronteira” só pode configurarse e desenvolverse como un mecanismo que garanta un procedemento debido en que sexan respectados os dereitos de audiencia do interesado, asistencia letrada e dun intérprete, que deberá ser gratuíta en caso de carecer de medios económicos.

## (b) O control xurisdiccional da actuación da Administración

O art. 106.1 CE, como un segundo aspecto tamén intimamente vinculado á prohibición de arbitrariedade e ao sometemento da Administración pública á Constitución, establece o control xurisdiccional, entre outros, de “a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican”. En correspondencia con iso, o art. 24.1 CE recoñece o dereito dos cidadáns a que se posibilite un control xudicial efectivo das actuacións da Administración pública que afecten os seus dereitos ou intereses. Este dereito á tutela xudicial efectiva tamén se consagra nos art. 47 da CDFUE, 6.1 CEDH e 14.1 PIDCP.

Así, dentro das garantías xurídicas dos cidadáns estranxeiros, o art. 20.1 LOEx establece que “os estranxeiros teñen dereito á tutela xudicial efectiva” e o art. 21.1 LOEx, o dereito ao recurso contra os actos administrativos, dispendo que “os actos e resolucións administrativas adoptados en relación cos estranxeiros serán recurribéis en conformidade co disposto nas leis”. Esta garantía, ademais, vese reforzada no art. 22.1 LOEx, ao recoñecer que “os estranxeiros que se acharen en España teñen dereito á asistencia xurídica gratuíta nos procesos nos que foren parte, calquera que for a xurisdición en que se seguíren, nas mesmas condicións que os cidadáns españois”.

Materialmente, as devolucións sumarias impiden calquera posibilidade de control xurisdiccional da legalidade desa actuación da Administración pública desde o mesmo momento en que, ao consistir nunha vía de feito en que non resulta preciso identificar sequera o suxeito sobre o que recae, non se singulariza ningunha persoa respecto da que poder recoñecer un eventual dereito vulnerado ou un interese en que se analice a legalidade da actuación ante os tribunais de xustiza. A eses efectos, e trasladando estas reflexións ao dereito rexional europeo dos dereitos humanos e ao concreto contexto das expulsións en materia de estranxeiría, o art. 13.1 CEDH establece como unha garantía esencial “(...) a concesión dun recurso efectivo ante unha instancia nacional, mesmo cando a vulneración for cometida por persoas que actúen no exercicio das súas funcións oficiais”. Este precepto serviu ao TEDH para, en conxunción co artigo 3 CEDH, garantir este dereito ao control xurisdiccional de alegalidade da actuación da Administración nos procesos de expulsión (SSTEDH de 21 de xaneiro de 2011, as. M.S.S. c. Bélxica e Grecia; de 22 de abril de 2014, as. A.S. e outros c. España), argumentando que as expulsións pola vía de feito imposibilitan o acceso aos procedementos de estranxeiría e con iso os expulsados son privados da posibilidade de impugnaren a ilegalidade da súa expulsión e a vulneración dos seus dereitos.

Por tanto, o rexeitamento en fronteira, con independencia do seu ámbito de aplicación, á luz da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx, só pode configurarse e desenvolverse como un mecanismo que garanta o seu control xudicial efectivo, o que implica, polo menos, a identificación dos interesados, o ditado dunha resolución administrativa individualizada debidamente motivada, que se notifique o réxime de recursos contra a mesma e que se posibilite a asistencia xurídica gratuíta no devandito procedemento.

2. En conclusión, pode terse a pretensión de que a nova regulación do rexeitamento en fronteira excepciónara a aplicación dos procedementos de control da legalidade migratoria até

agora vixentes na normativa de estranxeiría respecto dos cidadáns estranxeiros interceptados pretendendo superar o valado das cidades de Ceuta e Melilla. Con todo, non pode pretendese excepción a través da figura do rexeitamento en fronteira os elementares principios constitucionais que han de informar a actuación de calquera Administración pública dentro dun Estado social e democrático de dereito.

B) Situacións de especial tutela nos procedementos de estranxeiría.

1. A necesidade de observar un mínimo procedemento, con respecto ás garantías e dereitos esenciais acabados de expor, para poder entregar ás autoridades de Marrocos un cidadán estranxeiro interceptado tentando ultrapasar o valado de Ceuta e Melilla é tamén imprescindible para dar cumprimento aos compromisos españois en materia de dereitos humanos. Como lembrabamos no noso anterior relatorio, os dereitos humanos constitúen unha conquista da dignidade fronte á barbarie e un fito que reclama continuos avances na súa toma de conciencia, na súa transferencia ao dereito positivo e, sobre todo, en garantir que os logros obtidos neste ámbito sexan respectados por medio do desenvolvemento de mecanismos para a consecución da súa efectividade e a persecución e castigo dos seus contraventores. O Estado español recoñece e consagra os dereitos fundamentais dentro da súa Constitución e ten ratificados multitude de acordos internacionais que fan imposible a legitimación de prácticas contrarias aos dereitos fundamentais das persoas como son os rexeitamentos ou devolucións sumarios. A propia Constitución española dá entrada á existencia dunha interpretación conforme dos dereitos fundamentais coa Declaración Universal dos Dereitos Humanos e demais acordos internacionais que os despregan e desenvolven (art. 10.2 CE).

Nese sentido, as esixencias sobre a necesidade de que o rexeitamento en fronteira desenvolver como un procedemento en que se respecte o principio de audiencia, así como a asistencia letrada e de intérprete se a persoa non entende ou fala español, e se posibilite o seu control xurisdiccional efectivo deriva tamén do cumprimento de obrigacións internacionais en materia de dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx. A proxección destes principios e garantías esenciais cumpren en si mesmo unha fin que os fai irrenunciábeis no desenvolvemento de toda actuación administrativa no cadro dun Estado de dereito. Agora ben, cando se trata de procedementos administrativos de control migratorio, estes principios e garantías esenciais teñen, ademais, unha función instrumental de primeira orde. Cumpren a finalidade de posibilitar o cumprimento da obrigación do Estado español e da súa Administración pública de dispensar a debida atención a situacións de especial vulnerabilidade que están asociadas, moi frecuentemente, á irregularidade migratoria como son os casos “mais non só” de menores de idade non acompañados (a) e solicitantes de asilo ou protección subsidiaria internacional (b); e garantir o cumprimento de principios esenciais nos procedementos migratorios que implican a entrega a autoridades doutro país como son evitar incorrer nas prohibicións de expulsións colectivas e o principio de non devolución (c).

(a) Os menores de idade estranxeiros non acompañados.

España comprometeuse internacionalmente, e así o recolle a súa normativa interna, a protexer a indemnidade de persoas migrantes en situación de especial vulnerabilidade. Un

deses supostos, frecuentemente presente entre quen tenta acceder a Ceuta e Melilla, é o dos menores de idade non acompañados ou separados. Non debería ser necesario lembrar que, con independencia de que puideren ter a condición de refuxiados ou necesitar algún outro tipo de protección internacional, pola súa minoría de idade son destinatarios de todo o sistema de recoñecemento, promoción e protección dos dereitos do neno, que parte da súa vulnerabilidade e consagra a necesidade dunha protección especial e de atender ao interese superior do menor. Estes principios deben primar sobre calquera outro tipo de consideracións.

Unha vez que o menor accede a territorio nacional ou é interceptado polas Forzas e Corpos de Seguranza do Estado no seu intento de acceder a territorio nacional, áchase sob a xurisdición do Estado español, que está obrigado a garantir o goce de todos os seus dereitos, tal e como recolle a Convención dos Dereitos do Neno, de 20 de novembro de 1989, e o noso ordenamento xurídico interno. A estes efectos, é de destacar a Observación Xeral núm. 6 do Comité dos Dereitos do Neno, sobre o tratamento dos menores non acompañados e separados da súa familia fóra do seu país de orixe (CRC/GC/2005/6, Setembro de 2005). No seu labor de interpretación da Convención, o Comité establece unha lista de principios aplicábeis que comezan co seguinte: “As obrigacións do Estado en virtude da Convención aplícanse con referencia a todos os menores que se encontraren dentro do seu territorio e aos que estiveren por outro concepto suxeitos á súa xurisdición” (art. 2). Estas obrigacións a cargo do Estado non poderán ser arbitraria e unilateralmente recortadas, sexa mediante a exclusión de zonas ou áreas do territorio do Estado, sexa establecendo zonas ou áreas específicas que fican total ou parcialmente fóra da xurisdición do Estado. Por outra banda, as obrigacións do Estado de acordo coa Convención aplícanse dentro das fronteiras dese Estado, mesmo respecto dos menores que fiquen sometidos á xurisdición do Estado ao trataren de penetrar no territorio nacional. Por tanto, o goce dos dereitos estipulados na convención non está limitado aos menores que sexan nacionais do Estado parte, de modo que, “salvo estipulación expresa en contrario na Convención, serán tamén aplicábeis a todos os menores sen excluír os solicitantes de asilo, os refuxiados e os nenos migrantes” con independencia da súa nacionalidade ou apatridia, e a súa situación en termos de migración” (subliñado noso).

Entre os principios que han de rexer a aplicación da Convención nos casos de menores migrantes non acompañados ou separados, o Comité tamén subliña o principio de non devolución, sobre o que volveremos máis adiante, mais que referido aos menores adquire un especial contido e alcance derivado da tripla vulnerabilidade que conflúe nestes casos: a que provén da minoría de idade, do desamparo e da condición de migrante irregular. É por iso que o Comité, no seu labor interpretativo, entende que “en cumprimento das obrigacións resultantes da Convención, os Estados non trasladarán o menor a un país no que houber motivos racionais para pensar que existe un perigo real de dano irreparable para o menor, por exemplo, mais non só, do tipo dos contemplados nos artigos 6 e 37 da Convención, sexa no país cara ao que se efectuará o traslado, sexa a todo país ao que o menor puider ser ulteriormente trasladado” (punto 27 da Observación), artigos da Convención que aluden aos dereitos básicos como o dereito á vida, á liberdade ou a non sufrir torturas. Como especificidade do principio de non devolución no caso dos menores, o Comité establece que “a avaliación do risco das devanditas violacións graves deberá efectuarse tendo en conta a idade e o xénero e tomando así mesmo en consideración, por exemplo, as consecuencias

particularmente graves para os menores que presenta a insuficiencia de servizos alimentarios ou sanitarios” (punto 27 da Observación).

Non parece que sexa necesario un maior desenvolvemento para demostrar que calquera procedemento, chámese devolución ou rexeitamento en fronteira, que pola súa forma de tramitación ou pola interpretación ou aplicación que se faga do mesmo, implique a entrega por parte das autoridades españolas dun cidadán estranxeiro menor de idade ás autoridades marroquís sen posibilitar que se lle dispense a debida protección, supón unha infracción da Convención dos Dereitos do Neno, do noso ordenamento interno e, por suposto, da Constitución española, cuxo art. 39.4 establece que “os nenos gozarán da protección prevista nos acordos internacionais que velan polos seus dereitos”.

(b) Os solicitantes de asilo e protección subsidiaria internacional.

O art. 13.4 CE dispón que “a lei establecerá os termos en que os cidadáns doutros países e os apátridas poderán gozar do dereito de asilo en España”. O dereito de asilo tamén está recollido na normativa da Unión Europea co rango de dereito fundamental no art. 18 CDFUE. No ámbito internacional, ademais, España está comprometida a respectar e garantir este dereito como país signatario da Convención de Xenebra de 28 de xullo de 1951 e do Protocolo de 31 de xaneiro de 1967 sobre o Estatuto dos Refuxiados. O dereito de asilo está desenvolvido en España na Lei 12/2009, de 30 de outubro, reguladora do dereito de asilo e da protección subsidiaria, que define o asilo como a protección que se dispensa aos refuxiados e que se definen como “toda persoa que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, relixión, nacionalidade, opinións políticas, pertenza a determinado grupo social, de xénero ou orientación sexual, atópase fóra do país da súa nacionalidade e non pode ou, por mor de devanditos temores, non quere acollerse á protección de tal país” (art. 3). Xunto ao asilo, a lei introduce o dereito á protección subsidiaria que, segundo o seu artigo 4, se dispensa a aquelas persoas que non teñen a condición de refuxiado mais respecto dos cales existen motivos fundados de que, de voltaren ao país de que son nacionais ou ao país da súa última residencia no caso dos apátridas, a súa vida e integridade sufriría grave perigo nos termos do artigo 10 desta Lei. Un exemplo de protección subsidiaria é o daquelas persoas que, sen sufrir no seu país unha persecución concreta e individualizada sobre a súa persoa, requisito do asilo, non poden volver sen risco grave para as súas vidas por existir, por exemplo, unha situación de guerra ou de violencia indiscriminada.

Este dereito ao asilo e á protección internacional subsidiaria é outro suposto paradigmático de situacións ás que se debe prestar unha especial atención nos procedementos de control migratorio pola vulnerabilidade dos refuxiados. Estas situacións, con todo, están desprotexidas nas entregas sumarias a Marrocos de cidadáns estranxeiros e tampouco recibiron a atención que merecen no desenvolvemento normativo do “rexeitamento en fronteira”. Na súa visita a Melilla do mes de xaneiro de 2015 o Comisario de Dereitos Humanos do Consello de Europa, Nils Muiznieks, xa declarou que as devolucións “en quente” de inmigrantes na fronteira “non se axustan á legalidade internacional” e legalizalas poría en risco o sistema de protección de asilo. Crearíase “un precedente moi negativo”, que podería supor “o principio do fin” do sistema de asilo e protección internacional. Na pretensión de facer fronte a esa situación, no apartado terceiro da disposición adicional décima establécese que “as solicitudes de

protección internacional formalizaranse nos lugares habilitados ao efecto nos pasos fronteirizos e serán tramitadas conforme ao establecido na normativa en materia de protección internacional”. Con todo, após a introdución no Senado da emenda que deu lugar ao texto finalmente aprobado, o Sr. Muiznieks emitiu unha declaración, de 13 de marzo de 2015, en que puxo de manifesto a carencia de garantías desta nova regulación para posibilitar o exercicio do dereito ao asilo, asegurar o principio de non devolución e impedir as expulsións colectivas, de tal maneira que “este novo contexto legal pode supor unha ruptura nas garantías polas que a comunidade internacional loitou duramente desde a Segunda Guerra Mundial”<sup>3</sup>.

Os temores do Comisario de Dereitos Humanos parecen confirmarse. Aos precedentes da actuación das autoridades do Ministerio do Interior e os seus axentes no valado e á decisión de establecer unha regulación legal omitindo aspectos esenciais de calquera tipo de procedemento minimamente garantista, súmase como motivo de preocupación e escepticismo as declaracións do Ministro do Interior, Jorge Fernández Díaz, negando a posibilidade de solicitar asilo a quen salta o valo e vinculando dita negativa á recente apertura de oficinas de asilo nos postos fronteirizos habilitados de Ceuta e Melilla<sup>4</sup>.

Certamente, se se confirma a pretensión do Ministerio do Interior de que a figura do “rexeitamento en fronteira” teña como único fin dar cobertura legal ás devolucións sumarias a Marrocos tal como viñeron sendo executadas, a inclusión do apartado terceiro da disposición adicional décima LOEx non terá ningunha relevancia alén de poder mostrala nos ámbitos internacionais para xustificar que o dereito de asilo fica formalmente salvagardado. Con todo, unha análise deste apartado terceiro non permite concluír, como afirmou o Ministro do Interior, que quen accede a territorio nacional a través do valo perimetral non poida solicitar asilo fóra das referidas oficinas.

Unha interpretación destas características, en primeiro lugar, supón descoñecer a realidade do funcionamento fronteirizo. O acceso ás oficinas fronteirizas de asilo dos postos habilitados de Ceuta e Melilla implica poder ultrapasar previamente o control migratorio desenvolvido polas autoridades marroquís, o que é inviábel para os cidadáns subsaharianos en situación de irregularidade migratoria. De feito, de todas as solicitudes de asilo formuladas até o 15 de marzo de 2015 nos postos fronteirizos de Ceuta e Melilla, ningunha delas foi efectuada por cidadáns de países subsaharianos. En todo caso, unha interpretación que implique negar a posibilidade de solicitar asilo a aqueles cidadáns que foren interceptados pola Garda Civil tentando superar o valado supón vulnerar o sistema de protección internacional que establece a normativa internacional, comunitaria e nacional, e que convertería á disposición adicional décima LOEx nunha norma ilegal e inconstitucional tamén por este motivo.

Este apartado terceiro admite unha interpretación de acordo coa cal a súa finalidade é asegurar a existencia en Ceuta e Melilla de oficinas nos postos fronteirizos onde se poidan presentar solicitudes de protección internacional de acordo co previsto no art. 21 da Lei 12/2009. A apertura desas oficinas de asilo nestes postos fronteirizos, en realidade, vén paliar unha grave e prolongada anomalía. A pesar de que a Lei 12/2009 recolle a posibilidade de presentar solicitudes de asilo nos postos fronteirizos, con todo, non era posíbel en Ceuta e Melilla “a pesar de ser as fronteiras máis sensíbeis desde esa perspectiva” polo simples feito

de non existiren oficinas habilitadas para tal fin. Agora ben, iso non implica que, pola circunstancia de non formalizarse a solicitude de asilo nas devanditas oficinas, quen for interceptado cruzando o valo quede inhabilitado ou desposuído do dereito a solicitar asilo. O art. 16.1 da Lei 12/2009 establece que as solicitudes de asilo e protección internacional, ademais de poderen ser formalizadas nos postos fronteirizos e nos Centros de Internamento para Estranxeiros, poden tamén ser presentadas dentro do territorio español. Nese sentido, non cabe negar, como xa argumentabamos no noso anterior relatorio e reiteramos no presente, que os cidadáns estranxeiros interceptados no espazo de entre valados, cando están no alto de calquera dos valos ou unha vez ultrapasado o valo interior están en territorio español. Do mesmo xeito, tampouco cabe discutir que, polo mero feito da interceptación, o cidadán estranxeiro está sob a custodia e control efectivo das Forzas e Corpos de Seguranza do Estado. A partir diso, a única conclusión xuridicamente posíbel é que o cidadán estranxeiro, ao estar sob a xurisdición do Estado español, pode facer efectiva a solicitude de asilo en calquera dos modos que habilita a normativa española e non só nas oficinas do posto fronteirizo.

Por tanto, calquera procedemento, chámese devolución ou rexeitamento en fronteira, que pola súa forma de tramitación ou pola interpretación ou aplicación que se fixer do mesmo implique a entrega por parte das autoridades españolas dun cidadán estranxeiro ás autoridades marroquís sen posibilitar que se faga efectivo o exercicio do dereito a solicitar asilo supón unha infracción da normativa internacional na materia e, por suposto, do art. 13.4 CE.

(c) A prohibición de expulsións colectivas e o principio de non devolución.

Outra das funcións que necesariamente debe cumprir todo procedemento de control migratorio, especialmente os que teñen como finalidade a entrega ou remisión dun cidadán estranxeiro a outro país, é garantir que non se incorre na prohibición de expulsións colectivas ou na contravención do principio de non devolución.

O art. 4 do Protocolo 4º do CEDH e o art. 19.1 CDFUE prohiben as expulsións colectivas de estranxeiros. O determinante desta prohibición, tal como foi interpretada nas STEDH de 5 de febreiro de 2002, as. Conka c. Bélxica; de 23 de febreiro de 2012, as. Hirsi Jamaa e outros c. Italia; ou de 3 de xullo de 2014, as. Xeorxia c. Rusia, non é que recaian sobre un grupo máis ou menos numeroso de persoas, “criterio meramente cuantitativo”, senón que non se garanta a posibilidade de realizar alegacións nin a constancia de quen é a persoa sometida a expulsión ou se está necesitada dunha especial protección, “criterio cualitativo”. En atención a iso, as devolucións sumarias, tal como veñen sendo practicadas até agora, ou calquera interpretación e aplicación da nova figura do “rexeitamento en fronteira” que non permita individualizar, identificar e documentar os cidadáns estranxeiros entregados ás autoridades marroquís, tamén estarían incursas na prohibición de expulsións colectivas.

Pola súa banda, no que se refire ao principio de non devolución, o seu contido tradicional foi o de garantir que non se fixese entrega dun cidadán estranxeiro a un país en que a súa vida ou liberdade corran perigo ou onde fiquen expostos ao risco de sufrir penas ou tratos inhumanos e degradantes. Este principio, aínda que aparece especialmente vinculado ao dereito de asilo, cunha plasmación expresa no art. 33 da citada Convención de Xenebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refuxiados, ampara calquera persoa que vaia ser entregada ao seu país de orixe



ou a un terceiro país por motivos migratorios. Ademais, como se expuxo anteriormente, o seu estándar de aplicación é especialmente rigoroso cando se trata de menores de idade, tal e como sinalou en Comité de Dereitos do Neno no seu labor interpretativo da Convención.

A aplicación do principio de non devolución por motivos migratorios aparece recollida no art. 19.2 CDFUE, ao proclamar que “ninguén poderá ser devolvido, expulsado ou extraditado a un Estado en que correr un grave risco de ser sometido a pena de morte, a tortura ou a outras penas ou tratos inhumanos ou degradantes”, e no art. 5 da Directiva 2008/115/CE, de 16 de decembro. Pola súa banda, o TEDH, aínda que o CEDH non alude expresamente a este principio, fixo unha interpretación do seu art. 3, en que se establece a prohibición de tortura e de penas ou tratos inhumanos ou degradantes, incluíndo a prohibición de expulsión dos estranxeiros a un país a respecto do que existan motivos suficientes para pensar que a persoa expulsada pode ser sometida a tortura, tratos inhumanos ou degradantes. Dese modo, configurouse unha xurisprudencia que acolle o principio de non devolución e da que se fixo aplicación non só aos supostos de expulsión ou deportación de solicitantes de asilo (SSTEDH de 11 de xaneiro de 2007, as. Salah Sheekh c. Países Baixos; 23 de febreiro de 2012, as. Hirsi Jamaa e outros c. Italia; ou de 19 de decembro de 2013, as. N.K. c. Francia) senón a calquera suposto de expulsión, lembrando que os Estados teñen obrigaón de asegurarse do trato ao que se expoñen os migrantes que devolven aos seus países de orixe ou de procedencia (SSTEDH de 5 de maio de 2009, as. Sele c. Italia; ou 3 de decembro de 2009, as. Daoudi c. Francia). Igualmente, o Tribunal Constitucional tamén estableceu esta mesma limitación en relación coa posibilidade de entrega de cidadáns a outros países ao amparo do art. 15 CE (así, STC 140/2007, de 4 de xuño).

En relación con esta prohibición, e tratándose de entregas a Marrocos, non pode deixar de destacarse o contido das denuncias e relatorios de organizacións sociais de dereitos humanos<sup>5</sup> e de organismos internacionais de protección<sup>6</sup>, que pon en dúbida o respecto de Marrocos aos dereitos humanos das persoas migrantes, especialmente cando son de orixe subsahariana e, en consecuencia, a existencia de indicios que permiten pensar que a persoa expulsada pode ser sometida a tratos contrarios aos estándares internacionais. Dese modo, con carácter previo a calquera entrega deben despexarse as dúbidas que puideren subsistir en relación co concreto trato que vai ser dispensado aos cidadáns estranxeiros entregados ás autoridades marroquís. Especialmente, debe seguirse a recomendación do Comité Europeo para a prevención da tortura de que “tendo en conta o risco de malos tratos inflixidos polos membros das forzas auxiliares marroquís aos migrantes irregulares, devoltos a Marrocos, a CPT recomenda que as autoridades españolas aseguren que ningunha persoa é entregada a eles”<sup>7</sup>.

Por tanto, calquera procedemento, chámese devolución ou rexeitamento en fronteira, que pola súa forma de tramitación ou pola interpretación ou aplicación que se fixer do mesmo implique a entrega por parte das autoridades españolas dun cidadán estranxeiro ás autoridades marroquís sen posibilitar que se faga efectivo exercicio do dereito de non devolución ou pondo de manifesto, pola falta de individualización e singularización da decisión, que se trata dunha expulsión colectiva supón unha infracción da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx.

3. En relación co até agora exposto, cabe afirmar que:

(a) A disposición adicional décima LOEx, á marxe dos problemas interpretativos sobre o seu ámbito de aplicación e máis aló de cal teña sido a finalidade perseguida coa súa inclusión na normativa de estranxeiría, non dá cobertura xurídica ás devolucións sumarias dos cidadáns estranxeiros que están a ser interceptados saltando os valos perimetrais de Ceuta e Melilla, tal como se executan na actualidade.

(b) A mención no apartado segundo da disposición adicional décima á necesidade de que o “rexeitamento en fronteira” respecte a normativa internacional de dereitos

humanos e de protección internacional da que España é parte e a obrigaón de que esta nova regulación sexa interpretada e aplicada dunha maneira sistemática e harmónica co resto do ordenamento xurídico determina que calquera concreción do “rexeitamento en fronteira” deba respectar (i) os principios e garantías esenciais que han de rexer a actuación da Administración nun Estado de dereito e (ii) a especial atención que debe dispensarse nos procesos administrativos de control migratorio ás situacións de especial vulnerabilidade e aos seus principios específicos.

(c) Os principios e garantías esenciais que han de ser respectados no “rexeitamento en fronteira” son que ha de configurarse como un procedemento (i) en que se respecten os dereitos de audiencia do interesado e de asistencia letrada e dun intérprete, que deberá ser gratuíta caso carecer de medios económicos; e (ii) que garanta o seu control xudicial efectivo, o que implica, polo menos, a identificación dos interesados; o ditado dunha resolución administrativa individualizada debidamente motivada e que se notifique o réxime de recursos contra a mesma.

(d) O rexeitamento en fronteira debe posibilitar dunha maneira efectiva que se dispense unha especial atención, entre outros, a (i) os menores de idade estranxeiros non acompañados e (ii) os solicitantes de asilo e protección subsidiaria. Ademais, o procedemento de rexeitamento debe garantir (iii) o respecto aos principios de prohibición de expulsións colectivas e non devolución. Dese modo, a figura do “rexeitamento en fronteira” á luz da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, da propia esixencia do apartado segundo da disposición adicional décima LOEx, nunca pode ser interpretada nin aplicada de modo que non permita a tutela das devanditas situacións ou a observancia dos mencionados principios.

#### ***IV. CONCLUSIÓNS***

---

1. A través da Lei Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección da seguranza cidadá, reformouse a Lei de estranxeiría, introducindo unha disposición adicional décima que crea figura do “rexeitamento en fronteira”, establecendo un réxime especial para Ceuta e Melilla. O obxecto deste relatorio é a análise desa figura, confrontándoa coa persistente actuación da Garda Civil nestas cidades autónomas consistente na entrega ás forzas marroquís, pola vía de

feito e á marxe de calquera procedemento, de persoas interceptadas no perímetro fronteirizo. É o que se coñece como “devolucións en quente”.

2. A disposición adicional décima LOEx é produto dun uso abusivo da emenda parlamentaria, que segundo a doutrina de Tribunal Constitucional non pode ser utilizada para, aproveitando un procedemento legislativo en tramitación, introducir *ex novo* materias alleas ao mesmo. Esta reforma, ao ser manifesto que responde a unha decisión consciente do poder executivo, debería operarse a través da tramitación da correspondente iniciativa legislativa do Goberno e non mediante o subterfugio dunha emenda parlamentar. Dese modo, eludíuse a emisión de ditames preceptivos, cuxa finalidade é pronunciarse sobre a súa corrección técnica e compatibilidade co ordenamento xurídico, e furtouse a posibilidade dun debate na sociedade civil sobre unha reforma de tan fondo calado.

3. A prolongada práctica das devolucións sumarias, a súa xustificación polo Ministerio do Interior argumentando que non eran “devolucións” senón “rexeitamentos”, a intención expresada de as dotar de cobertura legal e a escasa atención técnica na redacción da nova regulación, que omite aspectos esenciais de calquera procedemento minimamente garantista, fan prever que nada vaia mudar na actuación da Garda Civil nas fronteiras de Ceuta e Melilla. Ante esta sospeita, é preciso subliñar que a disposición adicional décima LOEx non dá cobertura xurídica ás entregas sumarias dos cidadáns estranxeiros que son interceptados cruzando os valos perimetrais de Ceuta e Melilla, tanto por (i) problemas interpretativos na determinación do seu ámbito de aplicación como por (ii) esixencias derivadas da normativa constitucional, a comunitaria, o dereito rexional e internacional dos dereitos humanos e, desde logo, (iii) do apartado segundo da propia disposición adicional décima LOEx. Isto é, a práctica das devolucións sumarias continúa a ser radicalmente ilegal tamén á luz da nova regulación e pode dar lugar a responsabilidades penais e disciplinares.

4. A análise deste precepto determina que este novo procedemento só resulta de aplicación nos supostos de intento de acceso por vía terrestre e cando aínda non se produciu o acceso a territorio nacional, tal como se deriva da mención que contén aos elementos de contención fronteirizos “que por definición só poden referirse a estruturas de carácter permanente establecidas *ex professo* na zona fronteiriza con obxecto de dificultar o acceso ao territorio nacional” e a que o intento que se está desenvolvendo polos estranxeiros sexa “para cruzar irregularmente a fronteira” e a finalidade do rexeitamento sexa “impedir a súa entrada ilegal en España”. Por tanto, o rexeitamento en fronteira non resultaría aplicábel, cando a persoa estranxeira: (i) accedeu ou tentou acceder a Ceuta ou Melilla por vía marítima, ben sexa a nado ou mediante calquera tipo de embarcación; e (ii) accedeu ou tentou acceder a algunha das illas, illotes ou penedos de soberanía española situadas fronte ás costas de Marrocos. En ambos os casos non se está tentando superar elementos de contención fronteirizos en tanto que na actualidade ningunha estrutura estábel e permanente foi situada coa finalidade de protexer eses accesos e calquera praia española é territorio nacional, como tamén os son as augas da beira das devanditas praias, o mar territorial e as illas, illotes e penedos de soberanía española situadas fronte ás costas de marruecos. Tampouco ese rexeitamento resulta aplicábel cando a persoa estranxeira (iii) xa descendeu completamente o valo interior; e (iv) cando estea na zona de intervalado ou foi interceptada subida en calquera dos valos, tendo en

conta a realidade incontrovertida de os valos estaren completamente situados en territorio nacional.

5. A imposibilidade de aplicar a nova disposición adicional décima LOEx aos supostos en que o cidadán estranxeiro sexa interceptado cando está a tentar superar o valado situado en Ceuta e Melilla determina que, a pesar da pretensión expresada na inclusión da figura do “rexeitamento en fronteira”, o procedemento aplicábel nestes supostos sexa, polo menos, a devolución. Dita imposibilidade non pode ser soslaidada acudindo a un concepto “operativo” de fronteira, por carecer de calquera sustento xurídico e ser contrario ao concepto de fronteira derivado da lexislación nacional e internacional.

6. O apartado segundo da disposición adicional décima LOEx recolle expresamente a necesidade de o “rexeitamento en fronteira” respectar a normativa internacional de dereitos humanos e de protección internacional de que España é parte. Ademais esta nova regulación ha de ser interpretada e aplicada dunha maneira sistemática e harmónica co resto de ordenamento xurídico. Ambos os factores determinan que calquera concreción do “rexeitamento en fronteira” debe respectar (i) os principios e garantías esenciais que han rexer a actuación da Administración nun Estado de dereito e (ii) a especial atención que debe dispensarse nos procesos administrativos de control migratorio ás situacións de vulnerabilidade e aos seus principios específicos. Calquera concreción do “rexeitamento en fronteira” que non posibilite estas garantías será contraria á legalidade. A situación xeográfica e singularidade de Ceuta e Melilla nunca poderán servir para xustificar que son territorios en que se excepcione o Estado de Dereito.

7. Os principios e garantías esenciais que han de ser respectados no “rexeitamento en fronteira” son que (i) ha de configurarse como un procedemento en que se respecten os dereitos de audiencia do interesado e de asistencia letrada e dun intérprete, que deberá ser gratuíta caso carecer de medios económicos. Ademais (ii) deberá garantir a posibilidade de control xudicial efectivo, o que implica, polo menos, a identificación dos interesados, o ditado dunha resolución administrativa individualizada debidamente motivada e que se notifique o réxime de recursos contra a mesma. A audiencia ao interesado e a posibilidade de control xurisdiccional son principios necesarios para garantir o sometemento da Administración ao imperio da lei, un dos alicerces en que se sustenta o Estado de dereito.

8. Estas garantías teñen nos procedementos administrativos de control migratorio, ademais, unha función instrumental de primeira orde: son imprescindíbeis para o cumprimento da obrigaón do Estado español de (iii) dispensar a debida atención a situacións de especial vulnerabilidade como é o caso, mais non exclusivo, dos menores de idade non acompañados ou dos solicitantes de asilo ou protección internacional subsidiaria, así como para (iv) garantir a prohibición de expulsións colectivas e o principio de non devolución. Este principio proscribe a entrega de calquera cidadán estranxeiro, non só de solicitantes de protección internacional, a un país onde corra perigo a súa vida ou fique exposto ao risco de sufrir penas ou tratos inhumanos ou degradantes. Por tanto, con carácter previo a calquera entrega deben ser despexadas as dúbidas que puideren subsistir en relación co concreto trato que vai ser dispensado aos cidadáns estranxeiros entregados ás autoridades marroquís. Especialmente, debe seguirse a recomendación do Comité Europeo para a prevención da tortura de que

“tendo en conta o risco de malos tratos inflixidos polos membros das forzas auxiliares marroquís aos migrantes irregulares, devoltos a Marrocos, a CPT recomenda que as autoridades españolas aseguren que ningunha persoa é entregada a eles” [CPT/inf (2015) 19, apartado 54]

9. A entrega de menores estranxeiros non acompañados sen respectar os principios e garantías sinalados vulnera todo un sistema de protección dos dereitos da crianza subscrito por España, en que prima a necesidade dunha protección especial e atender ao interese superior do menor por cima de calquera outro tipo de consideracións. Tal e como declarou o Comité de Dereitos da Crianza, no seu labor interpretativo da Convención de Dereitos da Crianza, “as obrigacións do Estado de acordo coa Convención aplícanse dentro das fronteiras dese Estado, mesmo respecto dos menores que queden sometidos á xurisdición do Estado ao tratar de penetrar no territorio nacional”. Así mesmo declarou que o principio de non devolución, tratándose de menores, adquire un especial contido e alcance derivado da maior vulnerabilidade que concorre nestes casos, debendo ser singularmente rigorosos na súa aplicación.

10. O apartado terceiro da disposición adicional décima, que establece que “as solicitudes de protección internacional serán formalizadas nos lugares habilitados ao efecto nos pasos fronteirizos”, de ningún xeito pode interpretarse no sentido de que quen acceder a territorio nacional a través do valo perimetral non poida solicitar protección internacional mesmo fóra das oficinas de asilo dos pasos fronteirizos. Iso suporía vulnerar a normativa internacional, comunitaria e nacional a respecto diso. Unha vez os cidadáns estranxeiros están en territorio nacional ou sob a custodia ou control efectivo das Forzas e Corpos de Seguranza do Estado, áchanse baixo a xurisdición do Estado español e poden facer efectiva a solicitude de protección internacional en calquera dos modos que habilita a normativa española e non só nas oficinas do posto fronteirizo.

11. Nada reclama máis o principio de responsabilidade colectiva e o concurso dunha ética cautelar que a preservación dos dereitos humanos, sempre ameazados polo precipicio do medo ao diferente. Cando estes se refiren aos “outros”, aos que non constitúen o “nós-outros” e, en particular, ás persoas estranxeiras vulnerábeis, o risco dunha anestesia moral colectiva fronte á súa conculcación multiplícase. Asegurar exquisitamente os procedementos e as formalidades na produción legislativa e conformala respetuosamente co resto do ordenamento xurídico, sobre todo se ten rango superior, son esixencias básicas da máis elemental técnica xurídica, mais tamén garantía de non baixamos o nivel ético da nosa sociedade nin a intensidade dos nosos valores democráticos. O trato aos estranxeiros na fronteira sur pódenos dignificar como persoas ou, pola contra, aproximarnos á barbarie. Hoxe, coa nosa falta de sensibilidade humana e de rigor xurídico, corremos o risco de que a barbarie, máis que ameazar as murallas da nosa civilización como outrora, creza dentro de nós e dos nosos medos para acabar devorándonos.

---

## NOTAS

---

1) Na elaboración deste Relatorio interviron: MARGARITA MARTÍNEZ ESCAMILLA, Catedrática de Dereito penal da Universidad Complutense de Madrid; JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ TOMÁS, Profesor Titular de Dereito penal da Universidad Rey Juan Carlos (Madrid); JOSÉ LUIS SEGOVIA BERNABÉ, Profesor Titular de Ética social da Universidad Pontificia de Salamanca; JOSÉ LUIS DÍEZ RIPOLLÉS, Catedrático de Dereito penal da Universidad de Málaga; ELISA GARCÍA ESPAÑA, Profesora Titular de Dereito penal da Universidad de Málaga; ENRIQUE GIMBERNAT ORDEIG, Catedrático de Dereito penal da Universidad Complutense de Madrid; JULIO GONZÁLEZ GARCÍA, Catedrático de Dereito administrativo da Universidad Complutense de Madrid; ESTEBAN PÉREZ ALONSO, Catedrático de Dereito penal da Universidad de Granada; MERCEDES PÉREZ MANZANO, Catedrática de Dereito penal da Universidad Autónoma de Madrid; PABLO PÉREZ TREMPES, Catedrático de Dereito constitucional da Universidad Carlos III (Madrid); ELISA PÉREZ VERA, Profesora emérita da U.N.E.D., experta en Dereito internacional privado; MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, Catedrático de Dereito constitucional da Universidad de Cádiz; FERNANDO REY MARTÍNEZ, Catedrático de Dereito constitucional da Universidad de Valladolid; JULIÁN CARLOS RÍOS MARTÍN, Profesor de Dereito penal da Universidad Pontificia de Comillas (Madrid); IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, Catedrático de Dereito constitucional da Universidad de Oviedo.

2) Este relatorio pode ser descarregado en: <http://eprints.ucm.es/25993/>. Existe versión en inglés dispoñible en: <http://eprints.ucm.es/27221/>

3) <http://www.coe.int/en/web/commissioner/country-report/spain>. Esta preocupación sobre a imposibilidade de coas devolucións sumarias se permitir identificar situacións de especial risco da perspectiva da necesidade de protección internacional tamén aparece expresamente reflectida no **Relatorio ao Goberno español sobre a visita a España do Comité Europeo para a prevención da tortura do 14 ao 18 de xullo de 2014** [CPT/inf (2015) 19] (<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-19-inf-eng.pdf>), en que o Comité recomenda que “sexan dadas instrucións claras aos membros dos corpos e forzas de seguranza para asegurar que os migrantes irregulares que entraren en territorio español non serán devolvidos pola forza a Marrocos antes dunha avaliación individualizada co fin de identificar persoas que necesitan protección, avaliar as necesidades e tomar as medidas apropiadas”, apartado 50.

4) Segundo nota emitida por Europa Press, o 9 de febreiro de 2015, o Ministro anunciaría a próxima apertura de oficinas de asilo nos postos fronteirizos de Ceuta e Melilla, declarando textualmente que “quedaría moi claro que aquelas persoas que tentan entrar ilegalmente non son persoas que en principio teñan dereito a esta petición de asilo e protección internacional, porque poderán exercelo a través desas oficinas habilitadas”

5) Só como exemplo, Human Rights Watch, **Abused and Expelled. Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco** (2014) ([www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214\\_forupload\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/morocco0214_forupload_0.pdf)); Servizo Xesuíta a Migrantes-Europa, **Migrantes forzosos en Marruecos y Melilla (2014)** ([www.pensamientocritico.org/jrseur0614.pdf](http://www.pensamientocritico.org/jrseur0614.pdf)); Comisión de Observación de Dereitos Humanos (2014) ([www.cvongd.org/ficheros/documentos/relatorio\\_melilladdhh\\_difusion.pdf](http://www.cvongd.org/ficheros/documentos/relatorio_melilladdhh_difusion.pdf)); ou Médicos sen fronteiras, **Violencia, vulnerabilidad y migración: atrapados a las puertas de Europa. Un relatorio sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos (2013)** ([http://www.atrapadosenmarruecos.org/doc/relatoriomarruecos2013\\_cast.pdf](http://www.atrapadosenmarruecos.org/doc/relatoriomarruecos2013_cast.pdf)).

6) **Relatorio do Comité contra a tortura de Nacións Unidas de 21 de decembro de 2011**, CAT/C/MAR/CO/4, §26, ([http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cat.c.mar.co.4\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cat.c.mar.co.4_sp.pdf)); **Relatorio do Relator especial sobre tortura e outras penas e tratos crueis, inhumanos e degradantes**, Juan E. Méndez da súa misión a Marrocos de 28 de febreiro de 2013, A/HRC/22/52/Add.2, §§ 24 e 25, ([http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session22/a-HRC-22-53-Add-2\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hrcouncil/regularsession/session22/a-HRC-22-53-Add-2_en.pdf)); e, expresamente, en relación coas devolucións sumarias en Melilla, o **Relatorio ao Goberno español sobre a visita a España do Comité Europeo para a prevención da tortura do 14 ao 18 de xullo de 2014** [CPT/inf (2015) 19] (<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-19-inf-eng.pdf>) nos seus apartados 42 a 55.

7 “In the light of the risk of ill-treatment by members of Moroccan Auxiliary Forces of irregular migrants returned to Morocco, the CPT recommends that the Spanish authorities ensure that no person is handed over to them”, **Relatorio ao Goberno español sobre a visita a España do Comité Europeo para a prevención da tortura do 14 ao 18 de xullo de 2014** [CPT/inf (2015) 19], apartado 54 (<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-19-inf-eng.pdf>). Esta recomendación non foi obxecto de ningún tipo de observación na **Resposta dada polo Goberno español ao relatorio**. A este respecto, **Resposta do Goberno español ao Relatorio do Comité Europeo para a prevención da tortura sobre a súa visita a España do 14 ao 18 de xullo de 2014** [CPT/inf (2015) 20] (<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-20-inf-eng.pdf>), apartado 54, páx. 25.