

Derecho penal nacional y política europea de retorno ante penas de prisión de larga duración (Sentencia del Tribunal de Justicia TJ 3.ª 13 de mayo 2026, as. C-877/24, Shamsi)

National criminal law and European return policy in the face of long-term custodial sentences



Diego Ginés Martín

Profesor Ayudante Doctor
Universidad Pontificia Comillas

Resumen: *En el asunto Shamsi (C-877/24), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aborda la relación entre las prerrogativas de los Estados miembros en materia de derecho penal y el efecto útil de la Directiva de Retorno (2008/115/CE). En particular, examina si la Directiva obliga a los Estados miembros a dictar una decisión de retorno frente a personas nacionales de terceros países que cumplen penas de prisión de larga duración, a pesar de que su expulsión resulte inejecutable durante décadas. El art. sitúa la sentencia en la línea jurisprudencial iniciada por el TJUE en El Dridi (C-61/11 PPU) y Achughbabian (C-329/11) sobre los límites de la criminalización de la inmigración irregular por los Estados miembros, y muestra cómo, pese a alcanzar un resultado opuesto, el Tribunal mantiene la coherencia argumentativa con su jurisprudencia anterior. Finalmente, el art. valora críticamente la disociación temporal entre la emisión de la decisión de retorno y su ejecución, su aplazamiento sine die, y la ausencia de obligaciones de regularización por parte de los Estados miembros.*

Palabras clave: Directiva de Retorno, Reglamento de Retorno, expulsión, *crimigración*, efecto útil, derecho penal nacional.

Abstract: *In Shamsi (C-877/24), the Court of Justice of the European Union addresses the relationship between the Member States' prerogatives in the field of criminal law and the effet utile of the Return Directive (2008/115/CE). In particular, it examines whether the Directive requires Member States to issue a return decision against third-country nationals serving long-term custodial sentences, even if their expulsion cannot be enforced for decades. The article situates the judgment within the jurisprudence opened by the CJEU in El Dridi (C-61/11 PPU) and Achughbabian (C-329/11) on the limits of the criminalisation of irregular migration by the Member States, and it shows how, despite reaching opposite results, the Court remains coherent with prior jurisprudence. Finally, the article critically assesses the temporal dissociation between the issuance of the return decision and its enforcement, its postponement sine die, and the absence of regularisation obligations on Member States.*

I. Introducción

El 13 de mayo de 2026, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó una sentencia en el asunto *Shamsi* (C-877 /24), un pronunciamiento que deja al descubierto y, parcialmente resuelve, algunas de las principales tensiones y contradicciones del sistema común de la Unión en materia de deportaciones —retornos, en el argot comunitario—.

La sentencia interpreta algunas de las disposiciones centrales de la Directiva 2008/115/CE (Directiva de Retorno), cuyo objetivo es el establecimiento de normas y procedimientos comunes para la expulsión de personas nacionales de terceros países en situación irregular (art. 1). Y lo hace, además, apenas unas semanas antes de la aprobación del nuevo Reglamento de Retorno por parte del Parlamento Europeo, recibido por el ala derecha del hemiciclo al grito de «*send them back!*» (¡devolvedlos!) (1) . La sentencia, sin embargo, aborda cuestiones que con toda certeza continuarán planteándose bajo el futuro Reglamento, que en gran medida reproduce las disposiciones en disputa en el asunto *Shamsi*.

La sentencia versa sobre la interpretación de los arts. 6, 8 y 9 de la Directiva, que establecen, respectivamente, la obligación de adoptar decisiones de retorno respecto de toda persona en situación irregular, la obligación de proceder a su expulsión y las causas que permiten el aplazamiento de la expulsión. En este marco, el órgano jurisdiccional remitente plantea si los Estados miembros están obligados a dictar decisiones de retorno en aquellos supuestos en los que la ejecución de una pena de prisión de larga duración o de cadena perpetua hace inviable su cumplimiento durante un período prolongado, así como si, en tales circunstancias, existe una obligación de conceder un permiso de residencia que evite la perpetuación de la situación irregular y el consiguiente limbo legal de la persona afectada.

El asunto nos remite a la relación entre el derecho penal nacional y el derecho de la Unión, añadiendo un nuevo capítulo a una saga jurisprudencial que, desde 2011, ha ido delimitando el espacio que el derecho de la Unión (a través de la Directiva de Retorno) reconoce a los Estados miembros en el ejercicio de sus prerrogativas en materia penal cuando la ejecución de las penas privativas de libertad puede resultar contraria al *effet utile* (efecto útil) de la Directiva, consistente en garantizar la expulsión de las personas en situación irregular lo antes posibles.

En la jurisprudencia inaugurada por los asuntos *El Dridi* (C-61/11 PPU) y *Achughbabian* (C-329/11), el Tribunal de Justicia ha limitado las prerrogativas de los Estados miembros en materia penal, declarando que la Directiva se opone a la imposición de penas de prisión fundamentadas únicamente en la mera entrada o residencia irregular de la persona, pues con ello obstaculiza innecesariamente la consecución de los objetivos de la Directiva. Por lo tanto, el Tribunal ha conseguido, a partir del efecto útil del derecho de la UE, impedir las manifestaciones más severas de la criminalización de la inmigración irregular por parte de los Estados miembros.

En *Shamsi*, el Tribunal llega a conclusiones opuestas, pero lo hace siendo coherente con los criterios jurisprudenciales anteriores. Así, las penas de prisión que no sancionan la mera estancia irregular, sino que castigan delitos graves ajenos a la situación administrativa de la persona, no son consideradas contrarias al

derecho de la UE, aun cuando ello necesariamente postpone durante décadas la implementación de una decisión de retorno en base a la Directiva. Sin embargo, al hacerlo, el Tribunal impone a los Estados la obligación de dictar una decisión de retorno materialmente inejecutable, autorizando su aplazamiento durante décadas. Además, lo hace sin reconocer obligación alguna de regularización durante dicho período.

El presente estudio se estructura en cuatro partes. La sección II reconstruye la relación entre el marco europeo relativo a la expulsión y el derecho penal nacional en la jurisprudencia del TJUE. Situándose en el marco analítico de la «crimigración», analiza una línea jurisprudencial que, desde el asunto *El Dridi*, subordina las competencias penales de los Estados al efecto útil de la Directiva, limitando así la capacidad de los Estados de criminalizar la inmigración irregular. La sección III analiza el asunto *Shamsi*, incluyendo las circunstancias fácticas de los litigios principales, las cuestiones prejudiciales, y las respuestas del Tribunal de Justicia, para concluir con una valoración crítica de la solución propuesta por el Tribunal. La sección IV concluye, incluyendo reflexiones sobre la sentencia a la luz del inminente Reglamento de Retorno.

La controversia planteada en *Shamsi* no surge de manera aislada. Su adecuada comprensión exige situarla dentro de la evolución jurisprudencial que ha delimitado progresivamente las relaciones entre las políticas europeas de retorno y las competencias penales de los Estados miembros

II. La relación entre la política europea de retorno y el derecho penal nacional en la jurisprudencia del TJUE

1. La «crimigración» como fenómeno y marco de análisis

La creciente interrelación entre el derecho penal y el derecho de extranjería constituye una de las tendencias más documentadas en el derecho migratorio contemporáneo, generalmente estudiadas a la luz del término «*crimmigration*» («crimigración»), acuñado en 2006 por Juliet Stumpf (2) . Por un lado, la «crimigración» implica que las infracciones migratorias pasan de ser reguladas por el derecho administrativo a ser crecientemente criminalizadas. Así, la mera entrada y residencia irregulares, tradicionalmente pertenecientes al ámbito administrativo, se tipifican en múltiples jurisdicciones como delitos, castigándose incluso con penas de prisión. Además, el derecho de extranjería se caracteriza por la incorporación de un paradigma de control y vigilancia, donde la detención administrativa reproduce las condiciones de la prisión, y la deportación se convierte en la respuesta (principal o accesoria) del Estado ante la comisión de delitos comunes (3) .

Esta lógica se encuentra presente en los Estados miembros de la Unión Europea y en el propio derecho de la Unión. Ya en 2010, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa alertaba de las implicaciones para los derechos humanos de la criminalización de la inmigración irregular en Europa (4) . A nivel nacional, numerosos Estados miembros castigan penalmente la entrada o estancia irregular con penas de multa que, en determinados supuestos, pueden dar también lugar a penas privativas de libertad (5) . A nivel comunitario, la Directiva de Retorno permite la detención durante 18 meses con el fin de preparar la expulsión, permitiéndose la utilización de centros penitenciarios (arts. 15 y 16), y obliga, en determinados supuestos, a imponer prohibiciones de entrada (art. 11). La última propuesta del Reglamento de Retorno profundiza en esta senda punitiva al extender el período máximo de detención hasta 30 meses y elevar los plazos de prohibición de

entrada, incluyendo prohibiciones de entrada permanentes o indefinidas (arts. 10 y 32). Además, entre otras medidas, permite el registro y la incautación de dispositivos digitales sin consentimiento de la persona interesada, e incorpora un catálogo de obligaciones de cooperación para las personas migrantes, cuyo incumplimiento permite a los Estados miembros aplicar medidas severas desde la reducción de beneficios sociales y sanciones pecuniarias, hasta la imposición de sanciones penales, incluyendo la pena de prisión (arts. 21 y 22).

Ahora bien, el contenido de la Directiva es eminentemente administrativo, mientras que las sanciones penales corresponden al derecho nacional de los Estados miembros. Así, es en la aplicación e interpretación de la Directiva donde lo administrativo y lo penal interactúan en línea con el paradigma de la «criminalización» (6). En este contexto, el TJUE ha desarrollado una importante saga jurisprudencial sobre los límites de la criminalización de la inmigración por los Estados miembros. En ella, el Tribunal de Luxemburgo no cuestiona, *per se*, la potestad de tipificar penalmente la entrada o estancia irregular, sino únicamente en la medida en que la criminalización obstaculice la aplicación efectiva del derecho de la Unión —esto es, su efecto útil—. El asunto *Shamsi*, si bien se construye sobre los cimientos jurisprudenciales del TJUE relativos a la criminalización de la inmigración irregular, presenta unos presupuestos fácticos diferentes que, como se analizará en la sección III, son fundamentales para entender la solución adoptada por el Tribunal.

2. La Directiva de Retorno y derecho penal nacional a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

El encuentro entre el marco normativo relativo a la expulsión de personas de terceros países en situación irregular y el derecho penal se produce en condiciones de marcada asimetría competencial. Desde la atribución de competencia compartida en materia de inmigración y asilo a la Unión Europea mediante el Tratado de Amsterdam y su consolidación en el art. 79 TFUE, se ha desarrollado un nutrido acervo comunitario en esta materia. En este contexto, la Directiva de Retorno constituye el instrumento central de la política europea en el ámbito de la migración irregular, quedando la regularización sometida a la discrecionalidad de los Estados miembros.

Desde su entrada en vigor, el TJUE ha interpretado innumerables disposiciones de la Directiva, incluyendo la detención administrativa (C-357/09 PPU, *Kadzoev*), el derecho a ser oído (C-166/13, *Mukarubega*), la prohibición de entrada (C-225/15, *Ouhrami*), el aplazamiento de la expulsión por motivos de salud y el principio de no devolución (C-69/21, *X*), o la tutela judicial efectiva y el efecto suspensivo de los recursos (C-562/13, *Abdida*), entre otros asuntos.

A partir del asunto *El Dridi* (C-61/11 PPU), el TJUE también ha abordado la (in)compatibilidad de las sanciones penales a las personas en situación irregular con la Directiva. Hassen El Dridi, una persona en situación irregular en Italia, fue condenado a una pena de un año de prisión por el delito, así tipificado en Italia, de permanecer ilegalmente en territorio italiano, sin causa justificada, tras haber incumplido una orden de expulsión en su contra (párr. 2). Por primera vez, el TJUE observó que «si bien es cierto que, en principio, la legislación penal y las normas de procedimiento penal son de la competencia de los Estados miembros, de ello no puede deducirse que el derecho de la Unión no pueda afectar a dicha rama del Derecho» (párr. 53). Es decir, los Estados miembros disponen de competencias en materia penal en la medida en que su aplicación no comprometa la realización de los objetivos de la Directiva, privándola de su efecto útil (párr. 55). Por tanto, la Directiva se opone a la imposición de penas de prisión por el único motivo de que una persona migrante permanece en situación irregular, en cuanto ello obstaculiza la persecución de los objetivos pretendidos por la Directiva, a saber, «la instauración de una política eficaz de expulsión y de repatriación de los nacionales de terceros países en

situación irregular» (párr. 59). Así, el TJUE realiza una diferenciación clave entre la detención administrativa, cuyo objetivo es precisamente preparar y llevar a cabo la expulsión, y la privación de libertad mediante el derecho penal, cuyo efecto es precisamente el contrario —obstaculizar la ejecución material de la decisión de retorno—. Al hacerlo, limitó las prerrogativas de los Estados miembros en materia penal y puso fin al caos legislativo e interpretativo existente entonces en algunos tribunales nacionales (7) .

El criterio establecido por el TJUE en *El Dridi* fue confirmado meses después en *Achughbabian* (C-329/11). Según el Tribunal, «... la obligación impuesta a los Estados por el art. 8 de dicha Directiva de proceder a la expulsión [...] debe cumplirse lo antes posible. Es obvio que no ocurriría así si, después de haber confirmado la situación irregular del nacional de un tercer país, el Estado miembro interesado hiciese que la ejecución de la decisión de retorno —o, incluso, la adopción misma de tal decisión— viniese precedida por un procedimiento penal, seguido, en su caso, de una pena de prisión. Tal medida retrasaría la expulsión [...] y no figura, además, entre las circunstancias justificativas de un aplazamiento de la expulsión que se mencionan en el art. 9 de la Directiva 2008/115» (párr. 45). El Tribunal mantiene, sin embargo, la puerta abierta a la criminalización de aquellas personas a las que se ha aplicado el procedimiento de retorno previsto en la Directiva y que sin embargo permanecen en el Estado «sin que exista un motivo justificado para el no retorno» (párr. 48). Además, en *Celaj* (C-290/14), el TJUE precisó que la Directiva no se opone a las penas de prisión impuestas a quienes reingresan irregularmente vulnerando una prohibición de entrada tras haber sido efectivamente expulsados en un procedimiento previo (párr. 33), sin entrar a valorar si el encarcelamiento retrasa la ejecución de la nueva decisión de retorno (8) . Según parte de la doctrina, el TJUE crea con *Achughbabian* una categoría residual de personas que no han podido ser expulsadas por razones derivadas de su falta de cooperación, y cuyo encarcelamiento estaría permitido por el derecho de la Unión (9) .

No obstante, conviene señalar que, a pesar del enfoque punitivo que impregna la Directiva de Retorno (tendencia que se verá acentuada con el inminente Reglamento de Retorno), el derecho de la Unión no solo se abstiene de criminalizar la estancia irregular, sino que ejerce una función de salvaguarda activa frente a los Estados miembros, cuya discrecionalidad en esta materia dista de ser plena (10) . Así, en *Sagor* (C-430/11), el TJUE estableció que la Directiva permite que la estancia irregular se castigue penalmente con una multa que puede ser sustituida por expulsión (pues ello no obstaculiza la ejecución de la decisión de retorno) (párrs. 31-42), pero se opone a la pena de arresto domiciliario si esta no finaliza tan pronto como sea posible la ejecución de la orden de expulsión (párrs. 43-47). Por último, en *Affum* (C-47/15), el TJUE ha extendido la protección brindada en *El Dridi* y *Achughbabian* frente al encarcelamiento de aquellas personas interceptadas entrando irregularmente por una frontera interior de la UE, siempre que el procedimiento de retorno previsto por la Directiva aún no haya finalizado.

Para comprender la jurisprudencia del TJUE cabe recordar que el art. 6 de la Directiva impone una *obligación* de emitir decisiones de retorno con respecto a cualquier persona que se encuentre en situación irregular. Asimismo, los Estados miembros están obligados a tomar «todas las medidas necesarias» para ejecutar las mismas (art. 8), salvo que concurran las causas de aplazamiento de la expulsión previstas en el art. 9- aplazamiento que será analizado exhaustivamente en la sección III. Por ello, el TJUE recuerda en el asunto *Zaizoune* (C-38/14 —el primero de una saga sobre la compatibilidad del régimen sancionador español con la Directiva de retorno (11) —) que, en la medida en que la Directiva persigue el establecimiento de una política eficaz de expulsión, los Estados miembros tienen la obligación, derivada del deber de lealtad y del principio de eficacia del derecho de la Unión (esto es, de su efecto útil), de proceder a la expulsión «lo antes posible» (párr. 34).

Todo ello ha permitido al TJUE contener las expresiones más draconianas de la «crimigración» en los Estados

miembros, a saber, aquellas que conducían al encarcelamiento de personas sin conducta delictiva alguna, más allá de hallarse en situación irregular —con algunas excepciones—. Sin embargo, el TJUE no llega a reprochar en ningún momento la criminalización sistemática de la inmigración irregular, pues fundamenta su razonamiento exclusivamente en el principio de efectividad del derecho de la Unión. Al quedar el derecho penal nacional fuera de la competencia de la UE, el límite a la criminalización de la inmigración irregular no se sitúa en la dignidad humana o la proporcionalidad del derecho penal, sino en la obstaculización de las órdenes de expulsión requeridas por la Directiva de Retorno. En este contexto, la subordinación del derecho penal nacional al efecto útil de la Directiva de Retorno constituye el telón de fondo sobre el que se desarrolla el asunto *Shamsi*, que, sin embargo, parte de presupuestos fácticos diferentes y conduce a conclusiones opuestas.

Sobre estas premisas se proyecta el litigio analizado por el Tribunal. Las particularidades de los hechos obligaban, sin embargo, a reconsiderar el alcance de las soluciones elaboradas en la jurisprudencia precedente

III. El asunto *Shamsi* en los márgenes de la «crimigración»

1. Los litigios principales y las cuestiones prejudiciales

En *Shamsi* (nombre ficticio), las cuestiones prejudiciales derivan de dos litigios sustanciados entre X e Y, nacionales de terceros países, y el Ministro de Asilo y Migración de Países Bajos (*minister van Asiel en Migratie*). La primera persona, X, era titular de un permiso de residencia de larga duración en Países Bajos cuando, en 2015, fue condenado mediante sentencia firme a cadena perpetua por varios homicidios perpetrados en 2011. Al ser condenado, el Ministro de Asilo y Migración le retiró el permiso de residencia con efectos retroactivos, le ordenó abandonar el territorio de la Unión, y le impuso una prohibición de entrada de 10 años. El recurso de X contra la decisión de retorno fue rechazado, al considerar el órgano judicial de primera instancia que el Ministro estaba obligado a adoptar la decisión de retorno en virtud de la Directiva de Retorno, a pesar de que la expulsión solo podría materializarse en caso de que el condenado recibiera un indulto pasados 25 años (párrs. 10-13). Por su parte, Y entró en los Países Bajos en agosto de 2018 y fue condenado en 2020 a 25 años de prisión por dos tentativas de homicidio con finalidad terrorista cometidas el día de su entrada en el país. De nuevo, el Ministro emitió una decisión de retorno y una prohibición de entrada de 20 años. En este caso, sin embargo, el órgano judicial de primera instancia estimó el recurso de Y, anulando la resolución administrativa. Según dicho órgano, la decisión de retorno era inválida por inejecutable, ya que la ejecución de la pena de prisión de larga duración hacía imposible la expulsión (párrs. 14-16).

Los litigios principales muestran cómo, ante circunstancias idénticas en sus elementos esenciales, los tribunales neerlandeses alcanzaron resultados opuestos. En X, el tribunal de primera instancia prioriza el cumplimiento formal de la obligación de emitir una decisión de retorno impuesta por la Directiva, aun a sabiendas de la imposibilidad de ejecutarla durante décadas. En el caso de Y, en cambio, el órgano judicial adopta una solución más pragmática, partiendo de la premisa de que una orden de expulsión cuyo cumplimiento resulta material y jurídicamente imposible debe ser declarada nula.

Conviene situar este contraste en el marco de la jurisprudencia analizada en la sección II. Como en *El Dridi* o *Achughbadian*, observamos una tensión entre la aplicación del derecho penal nacional y la Directiva de Retorno,

habiendo una incompatibilidad manifiesta entre el cumplimiento de las obligaciones de expulsión bajo la Directiva de Retorno y el encarcelamiento, en este caso durante décadas, de las personas en situación irregular. Sin embargo, el punto de partida es conceptual y legalmente distinto. A pesar del enfoque inherentemente punitivo (no por ello menos habitual) que supone la acumulación de penas de prisión y expulsión del territorio por un mismo delito, en *Shamsi* las penas privativas de libertad no responden a la mera estancia irregular o el incumplimiento de una decisión de retorno, sino a delitos completamente ajenos a su situación de irregularidad administrativa. Al no encontrarse la situación cubierta por la jurisprudencia anterior del TJUE, el Consejo de Estado neerlandés (*Raad van State*) planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales :

En primer lugar, se pregunta al Tribunal si los arts. 6, 8, y 9 de la Directiva de Retorno se oponen a que un Estado miembro dicte una decisión de retorno que no podrá ser cumplida en virtud de la ejecución de una pena de prisión de larga duración.

En caso afirmativo, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si debe entenderse que el Estado miembro en cuestión queda obligado a conceder «un permiso de residencia autónomo u otra autorización que otorgue un derecho de estancia» a la persona mientras cumple la condena de prisión de larga duración o cadena perpetua.

En tercer lugar, se plantea si las obligaciones derivadas del art. 6, apartado 1, de la Directiva de Retorno dejan margen para una valoración de la proporcionalidad en el caso concreto, más allá de las excepciones previstas en sus aps. 2 a 5 y de los principios e intereses recogidos en el art. 5 de la misma Directiva.

La disputa emerge, en definitiva, de la discrepancia existente entre la obligación de adoptar una decisión de retorno y la ausencia de una perspectiva razonable de expulsión, al menos, hasta que finalicen las penas privativas de libertad de larga duración que les han sido impuestas. En este contexto ¿Deben renunciar los Estados a su capacidad para castigar los delitos cometidos? ¿Deben, por el contrario, abstenerse de emitir una decisión de retorno mientras esta no sea ejecutable? En ese caso, ¿deben proceder a la regularización de la residencia de la persona? O, por el contrario ¿deben aplazar la decisión *sine die*?

2. Sobre la adopción de decisiones de retorno inejecutable: las cuestiones primera y tercera

El Tribunal de Justicia examina conjuntamente las cuestiones primera y tercera, analizando en qué medida los arts. 6, 8 y 9 de la Directiva, sobre las decisiones de retorno, su ejecución y su aplazamiento respectivamente, son compatibles con una decisión de retorno inejecutable por las razones expuestas en la sección anterior, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad (párr. 24).

En primer lugar, podría parecer que, estando los interesados condenados penalmente, sería aplicable la excepción facultativa del art. 2.2.b de la Directiva. Este art. permite a los Estados miembros no aplicar la directiva a aquellos nacionales de terceros países que «estén sujetos a medidas de retorno que sean constitutivas de sanciones penales o consecuencia de sanciones penales, con arreglo a la legislación nacional, o que estén sujetos a procedimientos de extradición». El Tribunal señala, acertadamente, que esta excepción está reservada a los supuestos en los que la expulsión forma parte de la condena penal, es decir, cuando la expulsión sustituye a la pena privativa de libertad o constituye una medida de seguridad penal accesoria dictada por un juez de lo penal en su sentencia. En los asuntos acumulados en *Shamsi*, sin embargo, la orden administrativa de expulsión en base a la Directiva de Retorno es completamente independiente de la pena de prisión impuesta por un juez de lo penal, coexistiendo ambos procedimientos en paralelo (párr. 26).

El Tribunal prosigue recordando la obligación incondicional, reiterada en jurisprudencia anterior, de emitir una

orden de expulsión en base al art. 6.1. La propia Directiva establece, en los apartados 2 a 5, las excepciones a las obligaciones de los Estados miembros en este ámbito, incluyendo las facultades de los Estados de optar por la regularización en base al apartado 4 siempre que lo estimen oportuno. Al no encontrarse el cumplimiento de una pena de prisión entre las razones *tasadas* que justifican la no adopción de una decisión de retorno, el Tribunal concluye que los Estados están, en circunstancias como las de X e Y, obligados a emitir una decisión de retorno (párrs. 27-29). El Tribunal reconoce la problemática suscitada por la imposibilidad material de llevar a cabo la expulsión en base al art. 8 durante décadas, en particular teniendo en cuenta que la Directiva incluye un mandato de llevarla a cabo lo antes posible. Aun así, el Tribunal considera que, al contrario que la criminalización de la mera estancia irregular abordada en asuntos como *El Dridi*, *Achughbabian*, *Sagor* o *Affum*, la ejecución de una pena de prisión de larga duración o cadena perpetua no es contraria al derecho de la Unión (párrs. 30-35).

Descartada la incompatibilidad de la ejecución de la pena de prisión a nivel nacional, aún queda por determinar si cabe una valoración de proporcionalidad que faculte u obligue a los Estados miembros a abstenerse de emitir la decisión de retorno por causas más allá de las tasadas en el art. 6, habida cuenta de que no cabe duda de que la obligación de retorno no se cumplirá «en todo caso, durante un largo período» (párr. 36). Aquí, el Tribunal se aferra a las obligaciones impuestas por el art. 6.

Cabe recordar que, en jurisprudencia anterior, el TJUE ha reconocido que los Estados deben abstenerse de emitir una decisión de retorno por ejemplo, en el caso de niños no acompañados respecto de los cuales no se ha comprobado la existencia de condiciones adecuadas de acogida en el país de destino (C-441/19, *TQ*), así como en aquellos casos en los que existen razones serias y fundadas para creer que se vulneraría el principio de no devolución (C-69/21, *X*). En *Shamsi*, sin embargo, el TJUE considera que el cumplimiento de una pena de prisión de larga duración no constituye una causa justificada para no adoptar una decisión de retorno, al no poner en peligro los derechos de la persona eventualmente deportada (párr. 44).

Además, el TJUE recuerda que su jurisprudencia no excluye la adopción de decisiones de retorno en momentos en los que los Estados aún no conocen con certeza si podrán ejecutarlas. Así sucede, por ejemplo, cuando la decisión de retorno se adopta tras la denegación de asilo en primera instancia, pese a existir la posibilidad de un eventual recurso que dé lugar a una autorización para permanecer en el territorio (asunto *Gnandi*, C-181/16, párr. 59). Es más, según el Tribunal, la adopción temprana de la decisión puede favorecer la expulsión, permitiendo que «las eventuales impugnaciones relativas a la legalidad de tal decisión puedan examinarse sin retrasar excesivamente la ejecución de la obligación de retorno» (párr. 39) —perspectiva que será cuestionada en la sección III.4—.

Por último, el Tribunal aborda el asunto más sensible del caso, esto es, el hecho de que la emisión de una decisión de retorno inejecutable necesariamente conllevará su aplazamiento *sine die*. En otras palabras ¿cómo se compatibiliza la obligación legal (ya establecida por el Tribunal) de los Estados miembros de emitir una decisión de retorno con su imposibilidad material de ejecutarla? El TJUE recuerda que el art. 9.2 de la Directiva faculta a los Estados miembros a aplazar la expulsión «durante un período oportuno de tiempo, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto». A pesar de que dicho apartado menciona, en particular, el estado físico o la capacidad mental del nacional de un tercer país, o la existencia de obstáculos de naturaleza técnica para efectuar la expulsión, el TJUE observa acertadamente que el precepto contiene un *numerus apertus* de causas de aplazamiento de la decisión de retorno, y no una lista exhaustiva. Así, el cumplimiento de una pena de prisión constituye una causa legítima de aplazamiento de la decisión de retorno, siempre y cuando el delito no derive únicamente de la mera situación irregular de la persona (párrs. 47-51).

En lo que respecta a los plazos, el Tribunal considera que la exigencia de razonabilidad del período del aplazamiento exigida por el legislador al hacer referencia a un «período oportuno de tiempo» no excluye el aplazamiento de la decisión de retorno durante décadas, obligando a los Estados a emitir la decisión de retorno y autorizándolos a aplazarla a la espera de la ejecución de la pena de prisión, incluso en un supuesto de cadena perpetua (se entiende, revisable) (párrs. 52-55).

Sin embargo, el transcurso de un «lapso significativo de tiempo» entre la decisión de retorno y su ejecución suscita dudas con respecto al cambio de las condiciones entre el momento en el que se impone la obligación de retorno y el momento en el que esta podrá realmente llevarse a cabo, con el consiguiente riesgo de que, llegado el momento, la ejecución haya devenido incompatible con el art. 5 de la Directiva o con los derechos fundamentales —esto es, contraria al principio de no devolución— (párrs. 56-57). El TJUE aquí concluye, de manera inevitable dado el dilatado transcurso de tiempo, que para garantizar el respeto al principio de proporcionalidad, los Estados miembros deben garantizar que los interesados invoquen cualquier cambio de circunstancias entre la decisión de retorno y su implementación, asegurando el respeto al principio de no devolución y la tutela judicial efectiva de los interesados, incluso si la decisión de retorno es firme y no fue inicialmente impugnada. Asimismo, los Estados deben realizar, antes de la ejecución, una evaluación actualizada, «distinta y autónoma respecto de la realizada en el momento de la adopción de la citada decisión de retorno», de la situación existente en el país de origen (párrs. 58-63). La interpretación del Tribunal en materia de garantías refleja, en realidad, lo evidente, a saber, que las condiciones relevantes a efectos de las obligaciones de no devolución son las existentes en el país de origen en el momento de la expulsión, y nº 25 años antes. Cuestión diferente es si el razonamiento del TJUE, jurídicamente sólido y consistente con su jurisprudencia anterior, resulta convincente en su aplicación práctica —cuestión que se abordará en la sección III.4—.

3. Sobre la inexistencia de una obligación de regularización: la segunda cuestión

Por último, el TJUE resuelve de manera sucinta la segunda cuestión prejudicial. Aunque esta estaba subordinada a una respuesta afirmativa a la primera cuestión, el Tribunal considera necesario abordarla igualmente, al estar su respuesta a la primera cuestión condicionada al cumplimiento de un requisito. En esencia, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si, en virtud del art. 6.4 de la Directiva, el Estado miembro estaría obligado a conceder al interesado un permiso de residencia mientras cumple la pena privativa de libertad de larga duración, dado que durante ese período no existen posibilidades reales de expulsión.

La pregunta reabre un interrogante recurrente en la jurisprudencia sobre la Directiva de Retorno, esto es, si el art. 6.4 de la Directiva, que *faculta* a los Estados miembros a regularizar a personas en situación irregular, puede interpretarse como una *obligación* de otorgar un permiso de residencia cuando el retorno es inejecutable. En el asunto *Mahdi* (C-146/14 PPU), el TJUE abordó si, cuando no existen «perspectivas razonables de expulsión», la Directiva impone a los Estados miembros una obligación de regularización, de modo que estos no puedan simplemente «tolerar» a las personas en una situación de limbo legal prolongado sin proceder ni a la expulsión ni a la regularización. En este asunto, relativo a una persona migrante no expulsable por falta de cooperación del país de origen y que había agotado el período máximo de internamiento, el Tribunal mantuvo que la Directiva no contiene obligación alguna de expedir un permiso de residencia. Esta reticencia del TJUE a inferir obligaciones de regularización del art. 6.4 de la Directiva ha sido confirmada en asuntos posteriores como *X* (C-69/21) o *Changu* (C-352/23).

En *Shamsi*, sorprendentemente, el TJUE no cita el asunto *Mahdi*, pero sí reitera sus elementos esenciales. Siendo el objetivo central de la Directiva la armonización de las normas relativas a la expulsión de personas en

situación irregular, el Tribunal mantiene su interpretación literal del art. 6.4, que permite, pero en ningún caso obliga a los Estados miembros a conceder un permiso de residencia en base al derecho nacional. Por tanto, durante el período que permanezcan en prisión, las personas permanecen instaladas en un limbo legal, en situación irregular, pero sin posibilidad de ser expulsadas.

4. Valoración crítica: disociación temporal, limbo legal e inexpulsabilidad

La sentencia del TJUE en el asunto *Shamsi* aborda las tensiones existentes entre la Directiva de Retorno y la implementación del derecho penal nacional de forma que, según una lectura inicial, parecería contraria a su jurisprudencia anterior —permitiendo la ejecución de una pena privativa de libertad—, aun cuando ello postpone durante décadas la ejecución de una decisión de retorno con base en la Directiva.

Sin embargo, si se repara en los bienes jurídicos en juego, la sentencia es, en su mayor parte, coherente con el razonamiento establecido en *El Dridi* y desarrollado en *Achughbabian* o *Affum*, entre otros. En aquellos asuntos, la pena de prisión derivaba de un procedimiento penal incoado únicamente por la entrada o residencia irregular de la persona. Por tanto, la privación de libertad no protegía ningún bien jurídico más allá del propio control migratorio. Así, algunos Estados miembros utilizaban su derecho penal para castigar conductas ya previstas en la Directiva de Retorno, con el único efecto de sabotear, *de facto*, la implementación de la decisión de retorno. En otras palabras, si el Tribunal hubiese permitido el encarcelamiento únicamente en base a la entrada o estancia irregular, los Estados miembros podrían vaciar de contenido la Directiva, cuyo objetivo es precisamente la expulsión (y no el encarcelamiento) de las personas de terceros países en situación irregular.

En *Shamsi*, en cambio, el Estado miembro no aplica el derecho penal nacional como un instrumento de control migratorio en sustitución de la Directiva, sino que castiga, de manera genuina, delitos «reales» cuya persecución constituye el núcleo de su competencia en materia penal. Por tanto, la pena privativa de libertad opera en paralelo a la decisión de retorno, aun si durante un largo período de tiempo da lugar a su inejecutabilidad.

Esta distinción entre las formas más draconianas de «crimigración» (esto es, aquellas que castigan con penas de cárcel la mera estancia irregular) y el castigo de otros delitos sin relación con el estatus migratorio permite al TJUE respetar el contenido esencial de su jurisprudencia anterior sin vaciar de contenido las prerrogativas de los Estados en materia penal.

Además, el razonamiento de la sentencia exhibe el estilo silogístico que caracteriza a la jurisprudencia del TJUE (12), mediante el cual cada argumento parece deducirse lógicamente e inevitablemente del anterior. Sin embargo, detrás de un razonamiento aparentemente impecable desde una perspectiva doctrinal, la sentencia no resulta convincente en sus resultados.

El Derecho administrativo descansa sobre la presunción de ejecutividad de sus actos. En *Shamsi*, sin embargo, el TJUE obliga a los Estados miembros a dictar una decisión de retorno a sabiendas de que su cumplimiento será materialmente imposible durante décadas. El Tribunal intenta resolver el conflicto mediante la disociación funcional y temporal. Por una parte, la Directiva distingue entre la emisión de la decisión de retorno y su ejecución como dos actos administrativos separados. Por otra parte, la posibilidad de aplazar la ejecución de la decisión de retorno en base al art. 9 de la Directiva posibilita la tramitación del expediente de expulsión hasta 25 años antes de que esta se pueda ejecutar. El Tribunal llega a sugerir que la adopción de la decisión mientras la persona permanece en prisión optimiza el proceso, en cuanto permite que se sustancien los recursos pertinentes para que, una vez puesta en libertad, la persona pueda ser deportada de inmediato (párr. 39). Al hacerlo, sin embargo, el Tribunal parece compartir la fijación casi obsesiva del resto de instituciones europeas

con la expulsión —independientemente de la viabilidad de su ejecución—.

Cabe recordar que, según datos de Eurostat, en 2025 fueron identificadas 719.396 personas en situación irregular y se emitieron 491.950 decisiones de retorno. El número de personas «efectivamente» deportadas, sin embargo, fue de 135.460, arrojando una «tasa de retorno» del 27% (13) . Esta tasa, entendida como el porcentaje de expulsiones respecto del total de decisiones de retorno, se ha mantenido en valores notoriamente bajos a lo largo de la última década, oscilando entre el 36% (2016) y el 21% (2022). Esta brecha de implementación obedece tanto a la protección frente a la expulsión brindada por los derechos fundamentales como a numerosos obstáculos de naturaleza práctica, entre ellos la falta de cooperación de terceros Estados y las dificultades en la identificación y documentación de las personas deportadas (14) . En definitiva, la deportación constituye una medida operativa y jurídicamente compleja, además de económicamente costosa, lo que explica, al menos en parte, las tasas de retorno estructuralmente bajas.

En este contexto, sin embargo, el Tribunal se aferra a las obligaciones de los Estados miembros de emitir decisiones de retorno, asumiendo que una orden emitida al menos 25 años antes de que esta pueda ser ejecutable favorece el efecto útil de la Directiva, es decir, la expulsión. Esta conclusión, sin embargo, ignora que la frustración de la Unión y sus Estados miembros, que llevan años lamentando las bajas tasas de retorno, deriva precisamente de la emisión sistemática de órdenes de expulsión respecto de personas que, *de jure* o *de facto* , no pueden ser deportadas. El asunto *Shamsi* es por tanto un reflejo de la obsesión de las instituciones europeas con la emisión de decisión de retorno, sean o no ejecutables. Si bien es cierto que la emisión de una decisión de retorno y su implementación constituyen procedimientos separados, conviene recordar que los interesados en *Shamsi* están condenados a 25 años y cadena perpetua respectivamente. En ese lapso de tiempo no solo puede cambiar la situación en el país de origen, dando lugar a una potencial vulneración del principio de no devolución, sino que con total seguridad cambiará el propio derecho de la Unión, el derecho penal nacional, los recursos disponibles, y podrán surgir innumerables obstáculos de naturaleza jurídica y práctica frente a la ejecución de la expulsión. Además, según lo analizado en la sección III.2, los Estados estarán obligados, en el momento de la expulsión, a realizar una evaluación actualizada de la situación y garantizar que se cumple con el respeto a la tutela judicial efectiva (párrs. 58-63) —obligaciones que no son precisamente ligeras—. Todo ello nos hace dudar de que las cargas burocráticas impuestas a los Estados en el presente redunden en la ejecución de la expulsión de manera inmediatamente posterior a la puesta en libertad de la persona décadas después.

Jurídicamente, cabe cuestionar, también, la interpretación del «período oportuno de tiempo» durante el cual la Directiva permite el aplazamiento de la expulsión. Aquí, el Abogado General Spielmann argumenta que el aplazamiento *sine die* que conlleva la emisión de una orden de retorno emitida frente a una persona que se enfrenta a la cadena perpetua es contrario al espíritu de la Directiva por la imposibilidad fáctica de la expulsión (párrs. 52 y 59-64) —aunque comparte el criterio del Tribunal si la pena es revisable—. Si bien es cierto que la Directiva no prevé un plazo determinado de aplazamiento, cabe dudar de que el legislador, al codificar la posibilidad de aplazar la expulsión por razones tales como el estado físico de la persona, la falta de capacidad de transporte, o la falta de identificación, lo hiciese en previsión de un aplazamiento de 25 años. Así, aunque el Tribunal consigue conciliar la aplicación del Derecho penal nacional con su jurisprudencia previa, con el propósito de no abrir excepciones de cara al futuro ni reconocer las lagunas de la Directiva, lo hace estirando el aplazamiento de la decisión de retorno sin aportar con ello perspectivas reales de expulsión. La solución propuesta consiste, *de facto*, en el archivo (y no el aplazamiento) de la orden de expulsión, al requerir una evaluación *ex novo* de la situación de la persona y del país de destino en el momento de la ejecución, que deberá realizarse con plenas garantías procesales y que, si concluye desfavorablemente, devolverá a la persona al mismo limbo legal que la Directiva pretende evitar.

Una vez constatada la irregularidad prolongada de la persona (en prisión, o fuera de ella), el Tribunal reitera su jurisprudencia previa en materia de regularización. Según lo expuesto en la sección III.3, el Tribunal no ofrece solución a la situación de limbo legal en la que se encuentran aquellas personas que, a pesar de encontrarse en situación irregular, no pueden ser expulsadas. En este contexto, la doctrina ha sostenido que la única manera de interpretar el art. 6.4 de la Directiva (que permite a los Estados regularizar a cualquier persona en situación irregular) a la luz del efecto útil de la Directiva y de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) es reconociendo, en determinadas circunstancias, un derecho a la regularización de las personas no expulsables. Para ello, se propone interpretar la cláusula facultativa como una obligación vinculante, teniendo en cuenta la vulnerabilidad de las personas migrantes irregulares de larga duración, la pasividad de los Estados y la ausencia de perspectivas reales de expulsión (15). Postura que, además, ha sido implícitamente sugerida por los órganos jurisdiccionales remitentes en asuntos como *Mahdi* (C-146/14 PPU), *X* (C-69/21) o *Changu* (C-352/23), sin que el TJUE haya considerado que el Derecho de la UE impone obligación alguna en este sentido.

IV. Conclusiones

El asunto *Shamsi* continúa la saga jurisprudencial sobre la relación entre el derecho penal nacional y la Directiva de Retorno, con resultado diferente respecto de los asuntos precedentes. La divergencia es, sin embargo, coherente si se atiende a los bienes jurídicos en juego. En los asuntos anteriores, los Estados miembros recurrían a la utilización del derecho penal nacional para sancionar con penas de prisión la mera entrada o estancia irregular. Se trata del castigo de conductas previstas en la propia Directiva de Retorno y, por tanto, de medidas encubiertas de control migratorio que sustituían a la Directiva con el riesgo de vaciarla de contenido. El Tribunal evitaba así permitir que los Estados eludiesen sus obligaciones en base a la Directiva mediante la criminalización de la inmigración irregular. En *Shamsi*, sin embargo, las penas privativas de libertad respondían a delitos graves ajenos al estatus migratorio de la persona, protegiendo, de manera genuina, los bienes jurídicos encomendados a los Estados miembros en materia penal, aun cuando ello hace inejecutable la decisión de retorno durante un largo período de tiempo. Si bien existe una tensión entre la implementación del derecho penal nacional y la decisión de retorno en base a la Directiva, el Tribunal evita llevar la primacía y el efecto útil del derecho de la Unión hasta sus últimas consecuencias, consciente de que ello restringiría de forma desproporcionada las competencias de los Estados miembros en materia penal.

La coherencia interna del razonamiento judicial no elimina, sin embargo, las dificultades prácticas derivadas de la solución adoptada. Precisamente en ese terreno se concentran los principales interrogantes que suscita la sentencia

La solidez, en su mayor parte, del razonamiento del Tribunal, no se corresponde con los resultados derivados de la implementación de la sentencia. Al permanecer los Estados miembros obligados a dictar una decisión de retorno cuyo contenido es a todas luces inejecutable durante, al menos, 25 años, el Tribunal participa de la fijación de la Unión Europea, y sus Estados miembros, con la emisión de decisiones de retorno, independientemente de su viabilidad en la práctica. El TJUE parte de la premisa de que tramitar anticipadamente la decisión de retorno favorece la expulsión, al tiempo que exige, lógicamente, el acceso a la tutela judicial efectiva tras la puesta en libertad y la realización de una evaluación actualizada y autónoma de la situación en el país de origen. Al obligar a los Estados a emitir decisiones de retorno inejecutables para aplazarlas inmediatamente por un período prolongado (e incierto) de tiempo, la solución se aproxima, *de facto*,

al archivo más que al aplazamiento de la orden de expulsión. A ello se suma la perpetuación de situaciones de limbo legal que el Tribunal, fiel a su jurisprudencia previa, no resuelve al rechazar toda obligación de regularización en base a la Directiva, incluso cuando no existen perspectivas razonables de expulsión.

La próxima sustitución de la Directiva por un Reglamento de Retorno se encamina, en primer lugar, hacia una mayor armonización y exhaustividad regulatoria y, en segundo lugar, hacia un brutal endurecimiento del sistema europeo de deportaciones. El Reglamento permitirá la detención administrativa durante 30 meses, incluidas la de familias y la de niños, acompañados o no. Autorizará la creación de centros de deportación en terceros países y establecerá obligaciones de «detectar» a las personas en situación irregular, abriendo la puerta a redadas y a la discriminación racial en el control migratorio. Además, preverá sanciones para las personas que se consideren «no cooperativas» con su expulsión y contemplará prohibiciones de entrada permanentes, entre otras medidas (16).

Pese a la magnitud de los cambios previstos en el Reglamento, la jurisprudencia desarrollada por el TJUE en *Shamsi*, al igual que la de asuntos anteriores, resulta trasladable al nuevo Reglamento, en cuanto este reproduce, en lo esencial, las disposiciones aquí analizadas. La obligación de dictar una decisión de retorno se traslada del art. 6 de la Directiva al art. 7 del Reglamento, que de ahora en adelante exigirá que la decisión se adopte de forma simultánea o inmediatamente posterior a la resolución que pone fin a la estancia regular. La obligación de expulsión del art. 8 de la Directiva se traslada al art. 12, mientras que el aplazamiento de la expulsión (art. 9) queda recogido en el art. 14. Por lo tanto, el Reglamento de Retorno no contradice, sino que acaso consolida, los criterios establecidos por el TJUE en *Shamsi*. Y, probablemente, consolidará un sistema que, a pesar de su endurecimiento, continuará dando lugar a decisiones de retorno inejecutables que condenan a quienes las padecen a la irregularidad prolongada y al limbo legal.

V. Bibliografía

ACOSTA ARCARAZO, D., «The Charter, Detention and Possible Regularization of Migrants in an Irregular Situation under the Returns Directive: Mahdi», *Common Market Law Review*, vol. 51, n.º 5 (2015), pp. 1361-1378

BOBEK, M., «The Court of Justice of the European Union», *College of Europe Research Papers in Law*, 2014.

BRANDARIZ, J. A., «Crimigración: los riesgos del uso creciente del Derecho migratorio en el marco del sistema penal», *Derecho Penal y Criminología*, vol. 45, n.º 119, 2024, pp. 145-170.

DESMOND, A., «The Return Directive: Clarifying the Scope and Substance of the Rights of Migrants Facing Expulsion from the EU» en King, R. y Kuschminder, K. (Dirs.), *Handbook of Return Migration*, Edward Elgar Publishing, 2022.

FERNÁNDEZ ROJO, D., «La estancia irregular de los extranjeros sin circunstancias agravantes en España a tenor de la Directiva de retorno», *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 61, 2023.

GARCÉS, B., «El Reglamento de Retorno: el espectáculo de las deportaciones», *CIDOB*, junio 2026, disponible en [https://www.cidob.org/publicaciones/reglamento-retorno-espectaculo-deportaciones#:~:text=La%20semana%20pasada%20el%20Parlamento,!%E2%80%9D%20\(%C2%A1devolvedlos!\)](https://www.cidob.org/publicaciones/reglamento-retorno-espectaculo-deportaciones#:~:text=La%20semana%20pasada%20el%20Parlamento,!%E2%80%9D%20(%C2%A1devolvedlos!))

GINÉS MARTÍN, D., *When Deportation Fails: Non-Removable Migrants in the European Union*, Oxford University

Press, 2025.

GUILD, E., «Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications», issue paper, Estrasburgo, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 2010.

GOSME, C., «Trapped Between Administrative Detention, Imprisonment, and Freedom-in-Limbo» en Mitsilegas, V., *et al.* (Dir.) *Immigration Detention, Risk and Human Rights: Studies on Immigration and Crime*, Springer, 2016, pp. 91-122.

HINTERBERGER, K. F., *Regularisations of Irregularly Staying Migrants in the EU: A Comparative Legal Analysis of Austria, Germany and Spain*, Nomos, 2023, 103-106.

KOSIŃSKA, A. M., «The Problem of Criminalisation of the Illegal Entry of a Third-Country National in the Case of Breaching an Entry Ban—Commentary on the Judgment of the Court of Justice of 1 October 2015 in Case C 290/14, *Skerdjan Celaj*», *European Journal of Migration and Law*, vol. 18, 2016, pp. 243-257.

KRAMO, Y. A. K., «The European Union's Response to Irregular Migration and the Problem of Criminalisation», *New Journal of European Criminal Law*, vol. 5, n.º 1, 2014, pp. 27-57.

MITSOLEGAS, V., «The changing landscape of the criminalisation of migration in Europe: the protective function of European Union law» en GUIA M. J., *et al.* (Dir.) *Social control and justice: crimmigration in the age of fear*, Eleven International Publishing, 2013, pp. 87-114.

PICUM, «Panorama de la criminalización de la migración en la UE: entre el derecho administrativo y el derecho penal», Bruselas, 2024.

RAFFAELLI, R., «Criminalizing Irregular Immigration and the Returns Directive: An Analysis of the El Dridi Case», *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 2011, pp. 467-489.

STUMPF, J. P., «The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power», *American University Law Review*, vol. 56, n.º 2, 2006, pp. 367-419.

VAVOULA, N., «The interplay between EU immigration law and national criminal law: the case of the Return Directive» en MITSOLEGAS, V., *et al.* (Dir.) *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.

(1)

B. Garcés, «El Reglamento de Retorno: el espectáculo de las deportaciones», *CIDOB*, junio 2026, disponible en [https://www.cidob.org/publicaciones/reglamento-retorno-espectaculo-deportaciones#:~:text=La%20semana%20pasada%20el%20Parlamento,!%E2%80%9D%20\(%C2%A1devolvedlos!\)](https://www.cidob.org/publicaciones/reglamento-retorno-espectaculo-deportaciones#:~:text=La%20semana%20pasada%20el%20Parlamento,!%E2%80%9D%20(%C2%A1devolvedlos!)).

Ver Texto

(2) J. P. Stumpf, «The Crimmigration Crisis: Immigrants, Crime, and Sovereign Power». *American University Law Review*, vol. 56, n.º 2, 2006, pp. 367-419.

Ver Texto

(3) *Ibid*; J. A. Brandariz, «Crimigración : los riesgos del uso creciente del Derecho migratorio en el marco del sistema penal», *Derecho*

Ver Texto

- (4) E. Guild, «Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications», issue paper, Estrasburgo, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, 2010.

Ver Texto

- (5) PICUM, «Panorama de la criminalización de la migración en la UE: entre el derecho administrativo y el derecho penal», Bruselas, 2024, p. 16.

Ver Texto

- (6) Y. A. K. Kramo, «The European Union's Response to Irregular Migration and the Problem of Criminalisation», *New Journal of European Criminal Law*, vol. 5, n.º 1, 2014.

Ver Texto

- (7) R. Raffaelli, «Criminalizing Irregular Immigration and the Returns Directive: An Analysis of the El Dridi Case», *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 2011, p. 469.

Ver Texto

- (8) A. M. Kosińska, «The Problem of Criminalisation of the Illegal Entry of a Third-Country National in the Case of Breaching an Entry Ban—Commentary on the Judgment of the Court of Justice of 1 October 2015 in Case C 290/14, *Skerdjan Celaj*», *European Journal of Migration and Law*, vol. 18, 2016, pp. 243-257.

Ver Texto

- (9) C. Gosme, «Trapped Between Administrative Detention, Imprisonment, and Freedom-in-Limbo» en V. Mitsilegas et al (Dirs.) *Immigration Detention, Risk and Human Rights: Studies on Immigration and Crime*, Springer, 2016, p. 92.

Ver Texto

- (10) Mitsilegas, «The changing landscape of the criminalisation of migration in Europe: the protective function of European Union law» en M. J. Guia et al. (Dirs.) *Social control and justice: crimmigration in the age of fear*, Eleven International Publishing, 2013, pp. 87-114; N. Vavoula, «The interplay between EU immigration law and national criminal law: the case of the Return Directive» en V. Mitsilegas, et al. (Dirs.) *Research Handbook on EU Criminal Law*, Edward Elgar Publishing, 2016.

Ver Texto

- (11) Para un análisis de esta línea jurisprudencial y su interpretación por parte del Tribunal Supremo en España, véase: D. Fernández Rojo, «La estancia irregular de los extranjeros sin circunstancias agravantes en España a tenor de la Directiva de retorno», *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 61, 2023.

Ver Texto

- (12) M. Bobek, «The Court of Justice of the European Union», *College of Europe Research Papers in Law*, 2014, p. 15.

Ver Texto

- (13) Eurostat, Enforcement of immigration legislation statistics, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics

Ver Texto

- (14) D. Ginés Martín, *When Deportation Fails: Non-Removable Migrants in the European Union*, Oxford University Press, 2025.

- (15) D. Acosta Arcarazo,, «The Charter, Detention and Possible Regularization of Migrants in an Irregular Situation under the Returns Directive: Mahdi», *Common Market Law Review*, vol. 51, n.º 5 (2015), pp. 1361-1378; A. Desmond, «The Return Directive: Clarifying the Scope and Substance of the Rights of Migrants Facing Expulsion from the EU» en K. Russell y K. Kuschminder (dirs.), *Handbook of Return Migration*, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 146-148; K. F. Hinterberger, *Regularisations of Irregularly Staying Migrants in the EU: A Comparative Legal Analysis of Austria, Germany and Spain*, Nomos , 2023, pp. 103-106.

Ver Texto

- (16) Parlamento Europeo, «New EU system for return of illegally staying third country nationals», 17.06.2026, disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260611IPR45214/new-eu-system-for-return-of-illegally-staying-third-country-nationals>

Ver Texto