



**Facultad de Ciencias Humanas y Sociales**

**Grado en Relaciones Internacionales**

**Trabajo Fin de Grado:** La política de asilo en la frontera sur de España: las vulneraciones del principio de *non-refoulement* en Ceuta y Melilla.

Estudiante: Ane Portuburu Lasa

Director: Profa. Cristina Sáez Pérez

Área: Derecho Internacional Público, derechos humanos y derecho penal  
internacional

Abril 2026

**Resumen:**

Este trabajo examina la política de asilo aplicada en los enclaves españoles de Ceuta y Melilla desde la perspectiva del principio de *non-refoulement*, evaluando si las prácticas de control fronterizo desarrolladas en estos territorios son compatibles con las obligaciones derivadas del Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de la Unión Europea. Como únicas fronteras terrestres de la Unión Europea en el continente africano, Ceuta y Melilla constituyen un escenario donde convergen la securitización del asilo, la externalización del control migratorio hacia Marruecos y las prácticas de devolución sumaria conocidas como devoluciones en caliente. El análisis muestra que estas prácticas suprimen sistemáticamente los elementos esenciales del *non-refoulement* y que su persistencia responde a factores estructurales como la opacidad jurídica, instrumentalización política y securitización del asilo, que trascienden el caso español y revelan tensiones profundas en el conjunto de la política migratoria europea.

**Palabras clave:** *non-refoulement*, devoluciones en caliente, Ceuta y Melilla, externalización del asilo, securitización, Derecho Internacional de los Refugiados, cooperación España-Marruecos.

**Abstract:**

This paper examines the asylum policy applied in the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla through the lens of the *non-refoulement* principle, assessing whether the border control practices developed in these territories are compatible with the obligations arising from International Refugee Law, International Human Rights Law and European Union Law. As the only land borders of the European Union on the African continent, Ceuta and Melilla constitute a setting where the securitization of asylum, the externalization of migration control towards Morocco and summary return practices known as hot returns converge. The analysis shows that these practices systematically suppress the essential elements of *non-refoulement* and that their persistence is rooted in structural factors such as the legal opacity, political instrumentalization and the securitization of asylum, that transcend the Spanish case and reveal deep tensions within European migration policy.

**Keywords:** *non-refoulement*, hot returns, Ceuta and Melilla, asylum externalization, securitization, International Refugee Law, Spain-Morocco cooperation.

# ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	5
1.1. Contextualización del fenómeno migratorio y del derecho de asilo.....	5
1.2. Justificación académica y relevancia del estudio .....	6
1.3. Objetivo general y preguntas de investigación .....	7
1.4. Metodología y estructura del trabajo .....	8
<b>2. El derecho de asilo y el principio de <i>non-refoulement</i> en el Derecho Internacional</b> .....	9
2.1. El derecho de asilo en el marco jurídico internacional .....	9
2.2. El principio de <i>non-refoulement</i> : origen, contenido y alcance .....	12
2.3. El principio de <i>non-refoulement</i> en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos .....	13
<b>3. La política de asilo en la Unión Europea y la externalización de fronteras</b> .....	15
3.1. Evolución de la política de asilo de la Unión Europea .....	15
3.2. Marco teórico: securitización, <i>bordering practices</i> y externalización del asilo ..	17
3.2.1. La securitización de la migración y el asilo .....	17
3.2.2. <i>Bordering practices</i> , externalización del control migratorio y sus implicaciones para el <i>non-refoulement</i> .....	19
3.3. La externalización del asilo como estrategia europea: instrumentos, ejemplos y déficits de protección .....	21
3.4. Implicaciones de la externalización para el principio de <i>non-refoulement</i> .....	23
<b>4. La política de asilo en la frontera sur de España: el caso de Ceuta y Melilla</b> .....	25
4.1. Singularidad jurídica, territorial y geopolítica de Ceuta y Melilla .....	25
4.2. La cooperación España-Marruecos y la externalización del control migratorio en la frontera sur .....	29
4.3. Las prácticas de control fronterizo y el bloqueo del acceso al asilo .....	35
4.4. Las devoluciones en caliente: análisis jurídico y vulneración del principio de <i>non-     refoulement</i> .....	37

4.5. Evaluación del modelo español: compatibilidad con los estándares internacionales y europeos de protección .....	42
<b>5. Conclusiones .....</b>	<b>45</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>50</b>
<b>7. Anexos .....</b>	<b>57</b>
<b>Anexo I. Tabla comparativa del principio de non-refoulement en el Derecho Internacional y europeo.....</b>	<b>57</b>
<b>Anexo II. Tabla de jurisprudencia internacional y europea relevante .....</b>	<b>59</b>
<b>Anexo III. Cronología de hitos legislativos, judiciales y fácticos (1951–2025) ..</b>	<b>62</b>
<b>DECLARACIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL: .....</b>	<b>65</b>

## 1. Introducción

### 1.1. Contextualización del fenómeno migratorio y del derecho de asilo

El derecho de asilo constituye una institución central del ordenamiento jurídico internacional, cuyo desarrollo normativo ha dado lugar a un corpus específico conocido como Derecho Internacional de los Refugiados. Esta rama junto con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos articula el marco de protección de las personas que, por temor fundado a sufrir persecución o violaciones graves de derechos fundamentales en su país de origen, se ven forzadas a buscar seguridad en otro Estado. La piedra angular de este régimen es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, “la Convención”), adoptada en Ginebra en 1951 y ampliada por su Protocolo de Nueva York de 1967, instrumentos que no solo establecen la definición jurídica de la condición de refugiado, sino que imponen un conjunto de obligaciones vinculantes a los Estados parte (Naciones Unidas, 1951; Naciones Unidas, 1967).

De acuerdo con el artículo 1A (2) de la Convención, se considera refugiada a toda persona que, por temor fundado de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de ese país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Naciones Unidas, 1951).

En el seno de este régimen de protección destaca, por su carácter imperativo, el principio de *non-refoulement* o no devolución, consagrado en el artículo 33.1 de la Convención de 1951, cuyo contenido, alcance y dimensión jurisprudencial serán analizados en profundidad en el epígrafe 2. Dicho principio constituye la garantía operativa fundamental del sistema de asilo, en la medida en que condiciona de manera directa la actuación estatal en los contextos de control fronterizo y gestión migratoria.

La relevancia de este marco jurídico no puede desvincularse del contexto empírico en el que opera, marcado por una escala del desplazamiento forzado sin precedentes en la historia reciente. Según datos del ACNUR recogidos por la CEAR, en la primera mitad de 2023 se registraron 1,6 millones de nuevas solicitudes de asilo a nivel mundial, frente a los 1,1 millones del mismo periodo del año anterior, siendo España el tercer país receptor en ese semestre con 87.100 solicitudes presentadas, solo por detrás de Estados

Unidos y Alemania (CEAR, 2024). En el contexto europeo, ese mismo año llegaron de forma irregular a Europa 292.985 personas, lo que supuso un incremento del 54,5% respecto al ejercicio anterior y la cifra más elevada desde 2016, correspondiendo a España el 19% del total de llegadas (CEAR, 2024). Estos flujos responden a causas estructurales diversas y entrelazadas como conflictos armados, persecuciones políticas, crisis humanitarias y el impacto creciente de la degradación medioambiental que configuran un escenario en el que la efectividad de los mecanismos de protección internacional se pone a prueba de forma sistemática.

## 1.2. Justificación académica y relevancia del estudio

El fenómeno del desplazamiento forzado y la protección internacional de los refugiados se han convertido en uno de los retos estructurales más urgentes del sistema internacional contemporáneo. Más allá de su dimensión cuantitativa, el derecho de asilo plantea interrogantes fundamentales sobre la efectividad real del Derecho Internacional: en qué medida los principios jurídicos que lo sustentan se materializan en garantías operativas para las personas que buscan protección, y hasta qué punto el compromiso formal de los Estados con los estándares internacionales de derechos humanos se traduce en una actuación coherente en los contextos de alta presión migratoria. Es precisamente en esta tensión entre el marco normativo y su aplicación práctica donde se sitúa el objeto de análisis del presente trabajo.

La selección de este objeto de estudio responde, en el plano académico, al interés por examinar cómo las normas europeas en materia de asilo condicionan la actuación estatal en ámbitos sensibles como el control de fronteras, la gestión migratoria y la cooperación con terceros países.

La delimitación espacial de esta investigación en la frontera sur de España, y más concretamente en los enclaves de Ceuta y Melilla, responde a su singular relevancia jurídica y geopolítica. Estas ciudades autónomas constituyen las únicas fronteras terrestres de la Unión Europea en el continente africano, lo que las convierte en un punto de convergencia de las principales tensiones inherentes a la política migratoria comunitaria: la externalización del control fronterizo, la cooperación con terceros Estados y la adopción de medidas de gestión de excepción.

Su análisis permite observar de forma directa cómo dichas dinámicas inciden sobre el acceso efectivo al procedimiento de asilo. Los datos de la Oficina de Asilo y

Refugio revelan una presión migratoria sostenida y creciente en el conjunto del territorio español: en 2024 se presentaron 167.366 solicitudes de protección internacional, el mayor número registrado desde la creación de la OAR en 1992 y un 2,5% más que el año anterior, consolidando a España como el segundo país receptor de la Unión Europea solo por detrás de Alemania (Ministerio del Interior, 2025). En Ceuta y Melilla, las fluctuaciones significativas en los flujos de entrada evidencian además la volatilidad de las condiciones de acceso a la protección internacional, condicionada en buena medida por las decisiones de las autoridades marroquíes en materia de control fronterizo. Este contexto es el que hace de estos enclaves un escenario especialmente idóneo para analizar.

El principio de *non-refoulement* ocupa el centro de ese análisis, no como objeto de estudio abstracto, sino como parámetro de evaluación de prácticas concretas. En particular, el trabajo examina si las denominadas devoluciones en caliente vulneran las obligaciones internacionales de España y, por extensión, de la Unión Europea. Tal y como ha señalado la doctrina, estas prácticas consisten en la entrega inmediata de personas interceptadas en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla sin procedimiento administrativo previo y prescindiendo de las garantías jurídicas que el ordenamiento reconoce a toda persona extranjera, incluido el derecho a solicitar asilo (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020; Solé Fernández, 2024). El análisis de la compatibilidad de estas actuaciones con los estándares de protección consagrados en la Convención de 1951, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea resulta esencial para el presente trabajo, en la medida en que proporciona el marco jurídico necesario para su adecuada valoración.

### 1.3. Objetivo general y preguntas de investigación

El objetivo principal de este trabajo consiste en determinar si las prácticas de control fronterizo aplicadas en Ceuta y Melilla son compatibles con el principio de *non-refoulement*, consagrado en el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de la Unión Europea.

Para ello, el trabajo persigue cuatro objetivos específicos: delimitar el alcance jurídico del principio e identificar las obligaciones que impone al Estado español en contextos fronterizos; examinar si las devoluciones en caliente y las restricciones al acceso al procedimiento de asilo constituyen vulneraciones de dicho principio; analizar si la arquitectura de cooperación bilateral España-Marruecos, en concreto los acuerdos de readmisión y los mecanismos de externalización del control fronterizo, es compatible con

las obligaciones internacionales de protección; y evaluar la adecuación del modelo español a los estándares internacionales y europeos de protección de las personas solicitantes de asilo.

La pregunta que vertebra el conjunto del trabajo es la siguiente: ¿de qué manera las prácticas de control fronterizo aplicadas en Ceuta y Melilla vulneran el principio de *non-refoulement* y qué factores jurídicos, institucionales y políticos explican la persistencia de dichas vulneraciones en el marco del ordenamiento internacional y europeo de protección? Para abordarla, la investigación se articula en torno a las siguientes subpreguntas de carácter instrumental:

1. ¿Es el principio de *non-refoulement* compatible con los mecanismos de externalización del control migratorio desarrollados en el marco del Derecho de la Unión Europea, y qué obligaciones impone a los Estados miembros en contextos fronterizos como el de Ceuta y Melilla?
2. ¿Cómo se aplica la política de asilo en la frontera sur de España y qué singularidades jurídicas y geopolíticas presentan los enclaves de Ceuta y Melilla?
3. ¿En qué medida las prácticas de control fronterizo documentadas en estos territorios, incluidas las devoluciones en caliente, vulneran el principio de *non-refoulement*?
4. ¿Qué impacto tiene la externalización del control migratorio y la cooperación con Marruecos en el acceso efectivo al derecho de asilo?

#### 1.4. Metodología y estructura del trabajo

Este trabajo adopta una metodología cualitativa basada en el análisis jurídico-normativo y en el examen crítico de fuentes doctrinales, normativas y jurisprudenciales. La elección de este enfoque responde a la naturaleza del objeto de estudio: dado que la pregunta de investigación exige evaluar la compatibilidad de prácticas estatales concretas con estándares jurídicos internacionales, el método escogido se basa en la interpretación y valoración normativa.

Dentro de este enfoque cualitativo, el trabajo combina dos estrategias complementarias. La primera es el análisis normativo, que consiste en el examen sistemático del marco jurídico internacional, europeo y nacional en materia de asilo y protección internacional, con el principio de *non-refoulement* como eje articulador. Esta estrategia permite construir el parámetro de evaluación desde el que se valoran las

prácticas objeto de estudio, identificando las obligaciones que vinculan al Estado español y los estándares de protección exigibles en contextos fronterizos. La segunda es el estudio de caso, centrado en los enclaves de Ceuta y Melilla como unidad de análisis. Esta elección metodológica se justifica por la naturaleza del objeto de estudio: el estudio de caso es el método apropiado cuando se pretende investigar un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y ese contexto no son fácilmente discernibles (Yin, 2018). Por ello, el objeto de análisis son las vulneraciones del *non-refoulement*, que no puede ser comprendido al margen de su contexto institucional, jurídico y geopolítico específico.

El trabajo se organiza en torno a una progresión lógica que va de lo general a lo particular. Se parte del marco jurídico internacional del derecho de asilo y del principio de *non-refoulement*, construyendo el parámetro normativo desde el que se evalúan las prácticas objeto de estudio. A continuación, se examina la política de asilo de la Unión Europea y la progresiva externalización del control migratorio, situando el caso español en su contexto regional. El análisis converge posteriormente en Ceuta y Melilla, donde se examinan los acuerdos de cooperación con Marruecos, las prácticas de control fronterizo documentadas y su compatibilidad con los estándares internacionales de protección.

## **2. El derecho de asilo y el principio de *non-refoulement* en el Derecho Internacional**

### **2.1. El derecho de asilo en el marco jurídico internacional**

El derecho de asilo se articula en el ordenamiento jurídico internacional a través de un conjunto de figuras que, aunque con frecuencia son utilizadas de forma intercambiable, responden a situaciones jurídicas diferenciadas: el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, la protección temporal y las formas de protección humanitaria reconocidas en los ordenamientos nacionales que generan obligaciones distintas para los Estados y condiciones de protección diversas para las personas beneficiarias. Es imprescindible clarificar desde el inicio esta distinción conceptual pues las confusiones terminológicas en este ámbito no son inocuas: tienen consecuencias directas sobre la determinación de quién tiene derecho a qué protección y en qué condiciones (Solanes Corella, 2020).

El asilo, en su acepción más amplia, puede definirse como la protección que un Estado concede en su territorio a una persona que viene a buscarlo, constituyendo la institución general de amparo en la que se enmarcan las distintas formas de protección reconocidas por el ordenamiento internacional. Su fundamento normativo de referencia en el plano universal es el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos de 1948, que proclama el derecho de toda persona a buscar asilo y a disfrutar de él en caso de persecución (Naciones Unidas, 1948). Aunque la Declaración Universal carece de fuerza jurídica vinculante en sentido estricto, su proclamación del derecho de asilo constituyó el primer reconocimiento universal de este derecho y sirvió de fundamento político y moral para los desarrollos convencionales posteriores.

El estatuto de refugiado, por su parte, constituye una de las figuras específicas a través de las cuales el derecho de asilo se concreta en el ordenamiento jurídico internacional: es la condición que se reconoce a quienes cumplen los criterios de la Convención de 1951 y que otorga acceso a la protección internacional dentro del marco general del asilo (Naciones Unidas, 1951). Los motivos de persecución establecidos en el artículo 1A(2) de la Convención constituyen una lista cerrada que los Estados han tendido a interpretar de forma restrictiva, generando una tensión permanente con la realidad de los flujos migratorios contemporáneos, en los que las causas de huida raramente son unívocas y con frecuencia combinan persecución política, violencia generalizada y vulneraciones de derechos fundamentales que no siempre encajan sin dificultad en las categorías convencionales (Porrás Ramírez, 2017).

Este reconocimiento tiene, además, carácter declarativo: una persona es refugiada desde el momento en que reúne los criterios de la definición convencional, con independencia de que dicha condición haya sido formalmente proclamada por un Estado (ACNUR, 2001; Riascos Valencia, 2020). Esta consecuencia, que puede parecer técnica, tiene implicaciones de primer orden para el análisis que sigue: significa que las obligaciones del Estado, incluido el principio de *non-refoulement*, se activan desde el momento en que la persona cumple materialmente los requisitos de la definición, y no desde el momento en que una autoridad administrativa lo reconoce formalmente (TJUE, asuntos acumulados C-391/16, C-77/17 y C-78/17, 2019). Toda práctica de control fronterizo que impida a una persona con necesidad de protección acceder al procedimiento de determinación de su estatuto opera sobre alguien que ya es refugiada en el sentido del Derecho Internacional, aunque todavía no lo sea en el sentido formal del Estado de acogida (Riascos Valencia, 2020).

La protección subsidiaria, introducida en el ordenamiento europeo por la Directiva 2011/95/UE y transpuesta al derecho español mediante la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, se configura como una figura complementaria al estatuto de refugiado, destinada a cubrir las situaciones de

necesidad de protección que quedan fuera del ámbito de aplicación de la Convención de 1951. Conforme a esta regulación, se reconoce el derecho a la protección subsidiaria a los nacionales de terceros países o apátridas que, sin reunir los requisitos para ser reconocidos como refugiados, acrediten motivos fundados para creer que, si regresaran a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños graves, entre los que se incluyen la condena a pena de muerte o su ejecución, la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, y las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física derivadas de una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2011; Porras Ramírez, 2017). La diferencia fundamental respecto al estatuto de refugiado reside en el elemento de la persecución individualizada por motivos específicos: mientras el refugio exige acreditar un temor fundado de persecución por causas tasadas, la protección subsidiaria protege frente a riesgos objetivos de daño grave que no tienen necesariamente carácter persecutorio en sentido estricto (García Mahamut, 2016).

Más allá de estas dos figuras principales, el sistema de protección internacional contempla también la protección temporal, prevista en la Directiva 2001/55/CE del Consejo para situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas como ilustra su aplicación reciente en el caso de los desplazados ucranianos, y diversas formas de protección humanitaria reconocidas en los ordenamientos nacionales para casos no cubiertos por las categorías anteriores. Estas últimas no constituyen, en sentido estricto, protección temporal: en el contexto español, la Ley 12/2009 prevé la posibilidad de autorizar la permanencia en territorio español por razones humanitarias a personas que, no reúnan los requisitos para acceder al estatuto de refugiado ni a la protección subsidiaria, se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad o riesgo que desaconsejen su retorno (Viguri Cordero, 2021). Esta pluralidad de figuras refleja la progresiva ampliación del sistema de asilo para dar respuesta a formas de vulnerabilidad que el marco originario de 1951 no contemplaba, y es precisamente en la articulación de este sistema complejo donde el principio de *non-refoulement* opera como garantía transversal, vinculando a los Estados con independencia de cuál sea la figura de protección aplicable al caso concreto.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea refuerza esta concepción al consagrar el derecho de asilo como un auténtico derecho subjetivo

vinculante para los Estados miembros, no como una mera manifestación de solidaridad estatal (Unión Europea, 2007).

## 2.2. El principio de *non-refoulement*: origen, contenido y alcance

El principio de *non-refoulement* constituye uno de los pilares fundamentales del sistema internacional de protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. Su consagración expresa tuvo lugar en el artículo 33.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que establece que ningún Estado parte podrá, mediante expulsión o devolución, poner a una persona refugiada en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligran por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas (Naciones Unidas, 1951).

Aunque la codificación convencional del principio data de 1951, sus raíces se encuentran en el Derecho Internacional consuetudinario, y su desarrollo posterior ha sido el resultado de una progresiva consolidación normativa y jurisprudencial. En ese sentido, la opinión jurídica conjunta de Sir Elihu Lauterpacht y Daniel Bethlehem configuró el principio de no devolución como una norma esencial del régimen de protección internacional, ampliamente respaldada por la comunidad jurídica internacional y con vocación de norma consuetudinaria (Lauterpacht y Bethlehem, 2003). Además, el ACNUR ha subrayado que los procedimientos de asilo justos y eficientes constituyen un elemento esencial para la aplicación plena e inclusiva de la Convención de 1951, pues es precisamente a través de ellos como los Estados identifican a quienes deben beneficiarse de la protección que el *non-refoulement* garantiza (ACNUR, 2001, EC/GC/01/12, párr. 4-5).

El precepto contenido en el artículo 33.1, vinculante también para los Estados parte del Protocolo de Nueva York de 1967, ha sido interpretado como la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados. Sin embargo, su alcance, trasciende el ámbito específico de este cuerpo normativo: en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la prohibición de devolución ha sido recogida de forma explícita en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, que impide la expulsión o devolución de una persona cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura (Naciones Unidas, 1984), y en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006 (Naciones Unidas, 2006). La

dimensión del principio en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos será objeto de análisis específico en el epígrafe siguiente.

Un elemento central en la configuración del principio es su carácter declarativo respecto de la condición de refugiado: dado que una persona es refugiada desde el momento en que reúne los criterios de la definición convencional, el *non-refoulement* protege no solo a quienes han obtenido formalmente ese estatuto, sino también a quienes se encuentran en proceso de determinación del mismo, garantizando que no sean devueltas a situaciones de riesgo mientras su solicitud permanece pendiente de resolución (ACNUR, 2001). La obligación de no devolución se activa, por tanto, cuando existen motivos fundados para creer que la persona afrontaría un riesgo de daño irreparable en caso de retorno, con independencia de su estatuto migratorio formal, y resulta aplicable allí donde el Estado ejerza jurisdicción o control efectivo, incluso fuera de su propio territorio (EASO, 2018; ACNUR, 2001).

La Convención de 1951 contempla en su artículo 33.2 dos excepciones al principio: cuando el refugiado sea considerado, por razones fundadas, un peligro para la seguridad del Estado de acogida, o cuando, habiendo sido objeto de condena definitiva por delito grave, constituya una amenaza para la comunidad.

### 2.3. El principio de *non-refoulement* en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Aunque el principio de *non-refoulement* hunde sus raíces en el Derecho Internacional de los Refugiados, su proyección en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha ampliado considerablemente su alcance dotándolo de un carácter transversal que lo conecta con la protección de la dignidad humana más allá del estatuto jurídico concreto de la persona afectada. La doctrina ha señalado que esta conexión entre el régimen del asilo y el del DIDH permite reforzar el principio como norma de *ius cogens*, esto es, como norma imperativa del Derecho Internacional general de la que no cabe derogación alguna (Solanes Corella, 2020).

En el plano convencional universal, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (en adelante “PIDCP”), que prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, ha sido interpretado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como fuente implícita de obligaciones de no devolución cuando exista un riesgo real de que la persona sea sometida a dichos tratos en el Estado de destino (ACNUR, 2001; Fernández Sánchez, 2020).

Esta lectura resulta especialmente relevante porque el Pacto no establece excepciones a la prohibición de tortura, lo que confiere a esta dimensión del *non-refoulement* un carácter absoluto que la Convención de 1951 no garantiza en todos los supuestos, dadas las excepciones previstas en su artículo 33.2. De forma más explícita, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura de 1984 consagra una obligación autónoma de no devolución cuando haya razones fundadas para creer que la persona afectada estaría en peligro de ser sometida a tortura, con independencia de su condición migratoria o de la existencia de motivos de persecución en el sentido de la Convención de 1951 (Naciones Unidas, 1984). Esta disposición ha generado una jurisprudencia del Comité contra la Tortura que refuerza el carácter individualizado de la evaluación del riesgo que los Estados deben realizar antes de proceder a cualquier expulsión o devolución.

En el ámbito regional europeo, la contribución más determinante a la consolidación del *non-refoulement* en el DIDH proviene de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que prohíbe la tortura y los tratos inhumanos o degradantes de forma absoluta y sin excepción. El TEDH ha establecido de manera reiterada que la devolución de una persona a un Estado donde corra un riesgo real de ser sometida a tratos contrarios al artículo 3 constituye una violación del Convenio por parte del Estado remitente, con independencia de la gravedad del delito que la persona hubiera podido cometer o de las consideraciones de orden público o seguridad nacional que el Estado invoque (Solanes Corella, 2020). Esta doctrina, consolidada desde el asunto Soering c. Reino Unido de 1989 y desarrollada en Hirsi Jamaa y otros c. Italia de 2012 sentencia que supuso la primera condena directa de Italia por devoluciones sumarias en el Mediterráneo y que sentó jurisprudencia sobre la responsabilidad extraterritorial de los Estados ha extendido la obligación de no devolución al ámbito extraterritorial: el Estado es responsable por sus actos allí donde ejerza jurisdicción o control efectivo sobre las personas, con independencia del lugar geográfico en que dichos actos se produzcan (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2012; Sánchez Tomás, 2018).

El principio de *non-refoulement* en el DIDH se distingue así del regulado en la Convención de 1951 en un aspecto esencial: mientras esta última prevé excepciones expresas en su artículo 33.2, la prohibición derivada del artículo 3 CEDH y del artículo 7 del PIDCP no admite derogación alguna cuando el riesgo de daño irreparable está acreditado. Esta diferencia tiene consecuencias prácticas de primera magnitud: un Estado

no puede invocar la excepción de seguridad nacional prevista en la Convención de 1951 para justificar una devolución cuando ello supondría exponer a la persona a tortura o tratos inhumanos prohibidos por el CEDH. El sistema de protección construido por el DIDH opera, en consecuencia, como un suelo mínimo de garantías que los Estados deben respetar incluso cuando aplican las excepciones formalmente previstas en el Derecho Internacional de los Refugiados.

Esta convergencia entre el DIR y el DIDH en torno al *non-refoulement* ha llevado a parte de la doctrina a sostener que el principio ha adquirido el rango de norma consuetudinaria de Derecho Internacional general, vinculante para todos los Estados con independencia de su adhesión convencional (Solanes Corella, 2020; Lauterpacht y Bethlehem, 2003). En el contexto de la Unión Europea, esta dimensión imperativa se ve reforzada por el artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales, que prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y consagra el *non-refoulement* como derecho fundamental vinculante para todos los Estados miembros cuando actúan en el ámbito del Derecho de la Unión. Esta última dimensión adquiere especial relevancia cuando el control migratorio se ejerce de forma indirecta a través de terceros países o de agencias europeas como Frontex, cuestión sobre la que el capítulo siguiente proyecta el análisis.

### **3. La política de asilo en la Unión Europea y la externalización de fronteras**

#### **3.1. Evolución de la política de asilo de la Unión Europea**

El Sistema Europeo Común de Asilo (en adelante “SECA”) constituye el marco jurídico y político a través del cual la Unión Europea ha buscado armonizar los criterios aplicables a las personas que solicitan protección internacional en el territorio de los Estados miembros.

Su creación responde a una lógica interna ineludible: la supresión de las fronteras interiores en el espacio Schengen implica que los Estados miembros coordinen sus procedimientos y estándares de protección, con el fin de evitar disparidades que incentiven los movimientos secundarios de solicitantes de asilo y garantizar, al mismo tiempo, el cumplimiento del principio de *non-refoulement* como obligación común.

El verdadero impulso político de este proceso tuvo lugar en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, cuyas conclusiones de la presidencia establecieron la hoja de ruta para la construcción de un sistema basado en la aplicación plena de la Convención de Ginebra de 1951 (Consejo Europeo, 1999).

En su configuración actual, el sistema se asienta sobre las Directivas de reconocimiento (2011/95/UE), de procedimientos comunes (2013/32/UE) y de condiciones de acogida (2013/33/UE), además de los Reglamentos de Dublín (UE n.º 604/2013) y Eurodac (UE n.º 603/2013).

Este marco ha sido reformado recientemente mediante el Reglamento (UE) 2024/1351, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración. Esta nueva norma deroga el Reglamento de Dublín e introduce un mecanismo de solidaridad obligatoria entre los Estados miembros. De este modo, se sustituye el modelo anterior, donde la responsabilidad recaía de forma casi permanente sobre el Estado de primera entrada sin un contrapeso solidario efectivo, por un sistema de reparto equitativo basado en criterios objetivos y contribuciones obligatorias, tanto financieras como de reubicación (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2024).

Este cambio normativo tiene implicaciones directas sobre el acceso al procedimiento de asilo en enclaves fronterizos como Ceuta y Melilla, aspectos que se analizan detalladamente en el epígrafe 4.2.

El Sistema de Dublín merece una atención particular en el marco de este trabajo, dado que sus mecanismos inciden directamente sobre el acceso efectivo al principio de *non-refoulement*. El Reglamento de Dublín III establece los criterios para determinar qué Estado miembro es responsable de examinar una solicitud de protección internacional, atribuyendo con carácter general esa responsabilidad al Estado de primera entrada. Este diseño, concebido originalmente para prevenir el llamado *asylum shopping*<sup>1</sup> y garantizar que ninguna solicitud quede sin examinar, descansa sobre una premisa que la práctica ha puesto reiteradamente en cuestión: que todos los Estados miembros ofrecen niveles equivalentes de protección y garantías procesales comparables.

La evidencia jurisprudencial ha demostrado que ello no siempre es así. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia* de 2011, declaró que la transferencia de un solicitante de asilo a Grecia en aplicación del Reglamento de Dublín constituía una violación del artículo 3 del CEDH, al exponer a la persona a

---

<sup>1</sup> Este fenómeno ocurre cuando un nacional de un tercer país solicita protección internacional en varios Estados miembros para aprovechar las diferencias en los estándares sociales, económicos y humanitarios, eligiendo así el sistema que le resulta más favorable (Comisión Europea, 2008). El sistema busca evitar que los solicitantes elijan país según las ventajas económicas o sociales, basándose en la idea de que todos los Estados de la UE protegen por igual.

condiciones de acogida contrarias a la prohibición de tratos inhumanos o degradantes. Esta sentencia evidenció que el mecanismo de transferencia de Dublín puede convertirse, en la práctica, en un vector de vulneración del *non-refoulement* cuando el Estado destinatario no ofrece garantías suficientes (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2011; Fernández Sánchez, 2020). Como ha señalado la doctrina, los mecanismos del sistema de Dublín pueden llegar a incentivar el incumplimiento por parte de los Estados miembros y, paradójicamente, abocar a las personas necesitadas de protección a situaciones de desprotección estructural (Solanes Corella, 2020).

El SECA presenta, sin embargo, límites estructurales que han sido señalados de manera reiterada tanto en el debate académico como en la práctica institucional. El principal de ellos reside en la brecha entre los estándares normativos proclamados y su aplicación efectiva en el terreno.

La existencia de un marco común no elimina la diversidad de prácticas nacionales, que puede traducirse en diferencias sustanciales en el acceso al procedimiento, las condiciones de acogida y los resultados de las solicitudes. Esta heterogeneidad afecta de manera especialmente intensa a los Estados situados en las fronteras exteriores de la Unión, que soportan una presión migratoria desproporcionada sin que el principio de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades previsto en el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea haya encontrado una plasmación operativa suficiente (Del Valle Gálvez, 2020). España, y en particular sus enclaves de Ceuta y Melilla como frontera exterior terrestre de la Unión en el continente africano, constituye un ejemplo paradigmático de esta tensión estructural, que el presente trabajo analiza desde la perspectiva específica de las vulneraciones del principio de *non-refoulement*.

### 3.2. Marco teórico: securitización, *bordering practices* y externalización del asilo

#### 3.2.1. La securitización de la migración y el asilo

Para comprender por qué las prácticas de control fronterizo en Ceuta y Melilla generan vulneraciones estructurales del principio de *non-refoulement*, resulta imprescindible partir de un marco teórico que explique cómo la migración y el asilo han sido progresivamente reconfigurados como cuestiones de seguridad en el contexto europeo. Este proceso no es accidental ni neutral: responde a una lógica política y burocrática consolidada que, al trasladar el asilo desde el ámbito de la protección de derechos hacia el de la gestión de riesgos, crea las condiciones estructurales en las que las devoluciones

en caliente pueden normalizarse sin que esto sea percibido públicamente como una violación del ordenamiento jurídico internacional (Bigo, 2002; Huysmans, 2006).

La formulación original de la teoría de la securitización proviene de la Escuela de Copenhague, representada principalmente por Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde (1998). Su argumento central es que la seguridad no es una condición objetiva inherente a los fenómenos, sino el producto de un proceso político en el que un actor logra presentar un asunto como una amenaza existencial que justifica la adopción de medidas de excepción fuera de los cauces ordinarios de la política democrática. A este proceso lo denominan *speech act* o acto discursivo: la securitización no describe una amenaza preexistente, sino que la construye y la legitima políticamente.

Aplicado al ámbito de la migración y el asilo, este mecanismo permite comprender cómo los flujos migratorios han dejado de ser tratados como fenómenos de naturaleza humanitaria o socioeconómica para convertirse, en el discurso político europeo, en vectores de amenaza para la seguridad, la identidad colectiva o la estabilidad social. En el caso concreto de Ceuta y Melilla, este proceso es especialmente visible: el lenguaje político y mediático ha caracterizado reiteradamente los intentos de cruce fronterizo mediante términos como "asaltos", "avalanchas" o "crisis migratoria", construyendo una narrativa de emergencia permanente que legitima la excepcionalidad continua en la gestión de las fronteras y dentro de la cual las devoluciones en caliente se presentan no como vulneraciones jurídicas, sino como respuestas necesarias ante una amenaza existencial (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020).

Sin embargo, la Escuela de Copenhague presenta una limitación relevante para el análisis que interesa a este trabajo: al centrarse casi exclusivamente en el acto discursivo de las élites políticas, deja sin explicar cómo la securitización se materializa y perpetúa en las prácticas cotidianas de los aparatos administrativos, policiales y tecnológicos encargados de gestionar las fronteras. Esta insuficiencia es superada por la contribución de Didier Bigo (2002), quien desplaza el foco analítico desde el discurso político hacia los dispositivos institucionales y las redes de profesionales de la seguridad. Para Bigo, la securitización de la migración no se produce únicamente a través de declaraciones extraordinarias de altos cargos, sino mediante un proceso continuo y burocráticamente articulado al que denomina "*continuum de seguridad*". En él, la migración y el asilo quedan fusionados, en el trabajo cotidiano de policías, agentes fronterizos y agencias especializadas, con otras amenazas como el crimen organizado o el terrorismo. Esta

fusión tiene consecuencias prácticas inmediatas, como son los métodos propios de la seguridad interna se aplican de forma rutinaria a personas migrantes y solicitantes de asilo, procesados bajo una lógica de sospecha y selección antes de que cualquier evaluación individual de su situación protegida haya tenido lugar.

Si lo aplicamos al caso que nos ocupa, el enfoque de Bigo permite comprender las devoluciones en caliente en Ceuta y Melilla no como aberraciones puntuales del sistema, sino como expresión coherente de un modelo fronterizo estructuralmente securitizado, en el que la contención inmediata y la externalización del riesgo son los objetivos operativos primarios, con independencia de las obligaciones derivadas del principio de *non-refoulement* (Bigo, 2002).

A estas dimensiones discursiva y práctica, Jef Huysmans (2006) añade una perspectiva política de mayor profundidad. En su análisis del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, Huysmans argumenta que la securitización del asilo no se limita a episodios de crisis o a momentos de excepcionalidad declarada, sino que ha sido incorporada de forma estructural a las políticas ordinarias de la Unión. Esta incorporación transforma el modo en que la comunidad política europea se percibe a sí misma y a quienes buscan acceder a ella: la migración como fuente de inseguridad consolida simbólicamente la distinción entre un "nosotros" que necesita protección y un "otro" potencialmente peligroso, legitimando restricciones que en otro contexto serían reconocidas como violaciones de derechos fundamentales.

La consecuencia más profunda de este proceso, como señala Huysmans, no es únicamente la restricción del acceso físico a la protección, sino la transformación del significado mismo del derecho de asilo. En otras palabras, lo que constituye una obligación jurídica vinculante pasa a concebirse como un instrumento de gestión de riesgos, lo que contribuye a que prácticas como las devoluciones en caliente sean percibidas socialmente más como respuestas de gobernanza que como vulneraciones del principio de *non-refoulement* (Huysmans, 2006).

### 3.2.2. *Bordering practices*, externalización del control migratorio y sus implicaciones para el *non-refoulement*

La securitización de la migración no opera únicamente en el plano discursivo o institucional, sino que se materializa en el espacio físico y geopolítico a través de lo que la literatura especializada denomina *bordering practices*: prácticas fronterizas que reconfiguran el lugar, el momento y el modo en que se ejerce el control migratorio,

desplazándolo hacia espacios y tiempos que preceden al encuentro formal con el territorio donde operan las obligaciones jurídicas de protección.

William Walters (2006), en su análisis *Border/Control*, cuestiona la concepción tradicional de la frontera como una línea territorial estática y propone entenderla como un conjunto de prácticas dispersas de control que operan a lo largo de diversos espacios y momentos, anticipándose al cruce formal del territorio. Las fronteras contemporáneas funcionan como mecanismos móviles de filtrado y selección que actúan antes de que la persona migrante alcance el punto de entrada oficial. Esta conceptualización tiene consecuencias analíticas de primer orden para el caso de Ceuta y Melilla: el control migratorio sobre estas ciudades autónomas no comienza en las vallas fronterizas, sino que se extiende hacia el interior del territorio marroquí a través de la cooperación policial, la interceptación anticipada y los mecanismos de vigilancia compartida entre España y Marruecos. Las ciudades autónomas son, en este contexto, nodos visibles de una frontera extendida cuyo efecto real es restringir el acceso al procedimiento de asilo antes de que este pueda siquiera formalizarse. Cuando el control se ejerce antes de la frontera jurídica, la consecuencia directa es que las personas que podrían tener derecho a solicitar asilo son interceptadas, devueltas o disuadidas en un espacio en el que el principio de *non-refoulement* no es aplicado por las autoridades responsables del control (Walters, 2006).

Esta misma lógica se articula, en el plano de la justificación pública, a través de lo que Walters (2011) denomina la "*frontera humanitaria*": el control de la migración se presenta y legitima mediante referencias a la protección de la vida, la prevención del sufrimiento o la gestión de emergencias humanitarias. En Ceuta y Melilla, las intervenciones en el perímetro fronterizo son frecuentemente justificadas por las autoridades españolas como medidas orientadas a proteger la integridad física de las personas migrantes. Esta retórica humanitaria no niega la violencia del control fronterizo, si no que la reformula. Al presentar la devolución inmediata como un mecanismo de protección, se produce una inversión de la lógica jurídica. El *non-refoulement* deja de ser una obligación del Estado hacia la persona que busca protección para convertirse en un criterio selectivo que determina quién merece ser asistido y quién puede ser devuelto sin procedimiento (Walters, 2011; Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020).

La dimensión política de esta reconfiguración espacial del control es analizada por Saskia Sassen (1996), pues argumenta que la externalización no implica una renuncia a la soberanía estatal, sino su redefinición estratégica. Los Estados no pierden el control

sobre quién accede a su territorio, ya que lo ejercen a través de terceros, desplazando el punto de intervención hacia espacios en los que las obligaciones jurídicas derivadas del Derecho Internacional de los Refugiados resultan más difíciles de invocar.

Esta lógica se concreta, en el caso de Ceuta y Melilla, en que España mantiene el control efectivo sobre el acceso a la protección internacional a través de su cooperación con Marruecos, reduciendo así la exposición formal a las obligaciones derivadas del *non-refoulement*, aunque el control efectivo sobre la situación de las personas afectadas siga siendo ejercido, directa o indirectamente, por autoridades españolas y europeas (Sassen, 1996). Como ha señalado la CEAR, la externalización hacia Marruecos ha supuesto en la práctica convertir a este país en un Estado que vigila las fronteras europeas, con consecuencias graves para la protección de los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo interceptadas o rechazadas en territorio marroquí antes de poder llegar a las ciudades autónomas (CEAR, 2024).

### 3.3. La externalización del asilo como estrategia europea: instrumentos, ejemplos y déficits de protección

La externalización del control migratorio no es únicamente una categoría teórica, sino una estrategia política activamente implementada por la Unión Europea a través de un conjunto diversificado de instrumentos jurídicos, financieros y operativos. En su dimensión práctica, consiste en desplazar o delegar parte del control migratorio y de la gestión del asilo hacia terceros Estados, con el objetivo de contener los flujos migratorios antes de que las personas solicitantes de protección accedan al territorio de la Unión y puedan ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico europeo e internacional les reconoce (Del Valle Gálvez, 2020).

El instrumento más paradigmático de esta estrategia en el contexto europeo reciente es la Declaración UE-Turquía de marzo de 2016, que estableció un mecanismo de cooperación destinado a frenar las llegadas irregulares a través del Egeo mediante el retorno de personas desde Grecia a Turquía, país considerado "seguro" a los efectos del acuerdo. Su compatibilidad con el *non-refoulement* fue cuestionada de forma inmediata por el ACNUR y por numerosos organismos de derechos humanos, que señalaron que Turquía no había ratificado el Protocolo de 1967 en su aplicación universal, carecía de un sistema de asilo que ofreciera garantías equivalentes a las exigidas por el Derecho Internacional de los Refugiados, y que las personas devueltas podían enfrentarse a nuevas devoluciones hacia sus países de origen, generando el riesgo de *chain refoulement*

(Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2010). Desde el punto de vista procesal, el intento de impugnar el acuerdo ante el Tribunal General de la UE fue desestimado porque el Tribunal consideró que había sido adoptado por los Estados miembros y no por las instituciones de la Unión, eludiendo así el control jurisdiccional europeo sobre un mecanismo con consecuencias directas sobre derechos fundamentales. Este episodio ilustra uno de los déficits estructurales más señalados por la doctrina: la externalización genera zonas de opacidad jurídica en las que los mecanismos ordinarios de control democrático y rendición de cuentas dejan de ser operativos precisamente cuando los derechos de las personas más vulnerables están en juego (auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, asunto T-192/16).

En el ámbito operativo, la externalización se apoya en el papel creciente de Frontex, cuyo mandato ha sido progresivamente ampliado para incluir operaciones de control en aguas internacionales y en el territorio de terceros países. El refuerzo de Frontex mediante el Reglamento 2019/1896/UE ha suscitado un debate doctrinal intenso sobre la responsabilidad de la Unión Europea por las actuaciones de sus agentes en contextos en los que el *non-refoulement* puede ser comprometido. Como ha señalado Acosta Sánchez (2019), la gestión de fronteras sigue siendo una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, lo que deja en última instancia en manos de los Estados la capacidad de ejecución, dificultando la atribución clara de responsabilidad cuando se producen vulneraciones.

A ello se añade que el procedimiento interno de denuncia por vulneración de derechos fundamentales previsto en el Reglamento carece de independencia e imparcialidad suficientes, dado que el director ejecutivo que supervisa el proceso es nombrado por el consejo de administración integrado por representantes de los propios Estados, y las decisiones son difícilmente recurribles ante la jurisdicción europea, lo que perpetúa la opacidad que caracteriza a los mecanismos de externalización (Acosta Sánchez, 2019).

Otro componente clave del enfoque europeo es la financiación de terceros Estados para que actúen como puntos de control migratorio. El Plan África 2006-2008 ejemplificó esta lógica al establecer acuerdos de readmisión y cooperación migratoria con Malí, Senegal, Ghana, Guinea y Gambia, condicionando el apoyo técnico y económico a compromisos de gestión migratoria (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2006). Esta "condicionalidad migratoria" transfiere de facto la responsabilidad del control

a Estados que no garantizan los estándares de protección exigidos por el Derecho Internacional de los Refugiados (Naranjo Giraldo, 2015)

#### 3.4. Implicaciones de la externalización para el principio de *non-refoulement*

La externalización del asilo no es únicamente una estrategia de gestión migratoria; si no que es, ante todo, un fenómeno con consecuencias jurídicas y humanas de primer orden para el principio de *non-refoulement*. El análisis de estas consecuencias resulta determinante para responder a la subpregunta relativa al impacto de la externalización del control migratorio y la cooperación con Marruecos en el acceso efectivo al derecho de asilo, y constituye el puente conceptual entre el marco teórico e institucional desarrollado en este capítulo y el análisis empírico del caso de Ceuta y Melilla que se aborda en el capítulo siguiente.

La primera y más directa implicación es el bloqueo del acceso al procedimiento de asilo. El principio de no devolución no se agota en la prohibición de expulsar o transferir a una persona a un territorio donde corra riesgo de persecución o daño grave, pues adicionalmente exige que los Estados garanticen un acceso real y efectivo a mecanismos de protección que permitan evaluar de manera individualizada la situación de cada persona. Cuando el control migratorio se ejerce fuera del territorio europeo o mediante terceros Estados, este acceso queda estructuralmente bloqueado ya que las personas son interceptadas, contenidas o disuadidas en espacios en los que no existen autoridades competentes ante las que solicitar protección internacional ni resultan efectivas las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico europeo e internacional.

La consecuencia práctica es que el *non-refoulement* se convierte en una garantía formal que no puede ser invocada por quienes más la necesitan, precisamente porque el diseño de la política de externalización actúa antes de que la persona pueda activar el procedimiento en cuyo marco dicha garantía operaría (Riascos Valencia, 2020).

Esta dinámica se agrava a través de lo que la doctrina denomina *refoulement* indirecto o devolución en cadena, que se produce cuando un Estado transfiere a una persona a un tercer país desde el cual existe un riesgo real de que sea devuelta, sin evaluación individualizada de sus necesidades de protección, hacia un territorio donde su vida o integridad corren peligro. La distinción entre devolución directa e indirecta no tiene relevancia desde la perspectiva del *non-refoulement*: la obligación de no devolución

se activa siempre que exista una relación de causalidad entre la actuación del Estado y el riesgo sufrido por la persona afectada, con independencia de que la ejecución material de la devolución final sea llevada a cabo por un tercero (Riascos Valencia, 2020; Migreurop, 2010). El ACNUR ha insistido en que el criterio decisivo para la aplicación del *non-refoulement* no es si la persona se encuentra en el territorio nacional del Estado, sino si está sujeta a la efectiva autoridad y control de ese Estado, con independencia del territorio en que dicha situación se produzca (ACNUR, 2001).

La segunda implicación estructural es la dilución de la responsabilidad jurídica. La cooperación con terceros países genera una cadena de actores en la que la atribución de responsabilidad por las vulneraciones del *non-refoulement* se vuelve deliberadamente opaca. Desde la perspectiva del Derecho Internacional, esta opacidad no exime a los Estados de sus obligaciones pues la responsabilidad internacional se activa siempre que un Estado haya contribuido, directa o indirectamente, a poner a una persona en situación de riesgo de persecución o daño grave, incluso cuando la ejecución material del acto lesivo sea realizada por un tercero (Del Valle Gálvez, 2020). El principal obstáculo radica en la extraordinaria debilidad de los mecanismos procesales destinados a exigir dicha responsabilidad, en la medida en que las víctimas de devoluciones llevadas a cabo en territorio marroquí con apoyo técnico o aquiescencia de las autoridades españolas disponen de posibilidades sumamente limitadas para invocar su derecho a un recurso efectivo ante las instancias nacionales y europeas.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció, en el asunto C-133/06 resuelto en 2008, que las políticas de asilo de la Unión no pueden articularse de modo que eludan las garantías establecidas en la Convención de 1951 y en el CEDH, y que la noción de "tercer país seguro" debe interpretarse de forma restrictiva y coherente con el *non-refoulement* (TJUE, asunto C-133/06, 2008). Sin embargo, la práctica de la externalización ha avanzado en dirección contraria: la noción de país seguro ha sido utilizada para transferir responsabilidades de protección hacia Estados que no ofrecen garantías equivalentes, generando una brecha entre el marco normativo declarado por las instituciones europeas y la realidad operativa de la gestión fronteriza. Esta brecha tiene dimensiones humanas concretas y documentadas: personas en necesidad de protección bloqueadas en Marruecos o en países de tránsito, sometidas a violencia policial, detención arbitraria o condiciones de vida indignas, sin acceso efectivo a ningún procedimiento de

protección y sin posibilidad de invocar su derecho al *non-refoulement* ante ninguna autoridad competente (CEAR, 2024; Migreurop, 2010).

#### **4. La política de asilo en la frontera sur de España: el caso de Ceuta y Melilla**

##### 4.1. Singularidad jurídica, territorial y geopolítica de Ceuta y Melilla

Ceuta y Melilla no son simplemente dos ciudades autónomas en el norte de África: son el punto de convergencia de una serie de tensiones jurídicas, geopolíticas e institucionales que las convierten en el escenario más revelador para examinar cómo funciona el principio de *non-refoulement* en el contexto europeo.

Comprender por qué estas dos ciudades constituyen un caso de estudio único requiere atender, simultáneamente, a su estatuto jurídico dentro del ordenamiento español y europeo, a su posición en el tablero de las relaciones bilaterales España-Marruecos y a la lógica securitaria que ha presidido históricamente la gestión de sus fronteras. Estos tres factores no operan de forma aislada, sino que se refuerzan recíprocamente y configuran una arquitectura de gobernanza fronteriza en la que el acceso efectivo al derecho de asilo queda estructuralmente comprometido.

Desde el punto de vista territorial y jurídico, Ceuta y Melilla son ciudades autónomas españolas situadas en el continente africano, con estatutos propios reconocidos en la Constitución Española de 1978 y desarrollados mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía. Su pertenencia plena al territorio del Estado español no admite duda jurídica. Como ha señalado con claridad González García (2015), todo emigrante irregular que logra penetrar en estas ciudades, incluso entre las dos vallas o a través de las aguas territoriales circundantes, se encuentra en territorio español, y sobre él recae la plena aplicación del ordenamiento jurídico español, incluida la legislación de extranjería y la de protección internacional. Esta premisa, aparentemente elemental, ha sido sin embargo sistemáticamente contestada en la práctica administrativa, que ha intentado crear un espacio de inmunidad jurídica entre los dispositivos fronterizos físicos para eludir la aplicación de dichas normas. El artículo 8.1 del Código Civil es, en este punto, suficientemente claro: las leyes penales, las de policía y las de seguridad pública obligan a todos los que se hallen en territorio español, sin excepción alguna derivada del punto del territorio en que la persona se encuentre (González García, 2015).

Su posición en el ordenamiento europeo añade una capa adicional de complejidad. Ceuta y Melilla son territorio de la Unión Europea y se encuentran dentro del espacio de

aplicación del SECA, pero con importantes especificidades que las distinguen del resto del territorio europeo. Así, aunque forman parte del territorio aduanero de la Unión, quedan excluidas del espacio Schengen en lo que respecta a la libre circulación hacia la Península y hacia el resto de Estados miembros, lo que genera una situación jurídica singular: los solicitantes de asilo cuya solicitud es admitida a trámite en Ceuta o Melilla se encuentran legalmente en España, con los derechos que ello conlleva, pero son mantenidos en estos enclaves durante la tramitación de sus procedimientos sin posibilidad de trasladarse libremente a la Península, contraviniendo el derecho a la libre circulación que el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000 reconoce a los extranjeros que se hallen legalmente en España (González García, 2015).

Esta restricción de facto, que no encuentra base jurídica en el Acuerdo de Adhesión de España a Schengen y que ha sido aplicada de manera sistemática desde 2010 por práctica administrativa y no por mandato normativo expreso, constituye un primer obstáculo material al ejercicio efectivo del derecho de asilo que se produce antes incluso de que comience el análisis de fondo de cada solicitud.

Constituyen además las únicas fronteras terrestres de la Unión Europea con el continente africano, lo que les otorga una relevancia estratégica que trasciende con mucho su limitado tamaño geográfico.

Esta singularidad proyecta efectos directos sobre la dinámica de los flujos migratorios, en la medida en que, al constituir el único punto de acceso terrestre al territorio europeo desde el continente africano, concentran una presión migratoria desproporcionada en relación con su limitada extensión y recursos, lo que propicia situaciones de saturación del sistema de acogida, reiteradamente documentadas por el ACNUR, la CEAR y el Defensor del Pueblo.

En 2023, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta registró 814 personas dadas de alta, con una ocupación máxima que superó en momentos determinados su capacidad oficial de 512 plazas, mientras que el CETI de Melilla registró 801 personas en un centro con capacidad para 782 (CEAR, 2024).

Estas cifras no son solo un indicador de saturación de recursos: revelan las condiciones materiales en que los solicitantes de asilo aguardan la resolución de sus procedimientos, condiciones que, como ha señalado el TEDH en el asunto *M.S.S. c.*

*Bélgica y Grecia*, pueden constituir por sí mismas una vulneración del artículo 3 del CEDH.

La dimensión geopolítica de Ceuta y Melilla es inseparable de su singularidad jurídica. La reivindicación histórica de Marruecos sobre estas ciudades, que carece de base en el Derecho Internacional y ha sido rechazada sistemáticamente por España y la Unión Europea, introduce una variable de tensión permanente en la gestión bilateral de la frontera, con consecuencias prácticas directas sobre la política de asilo. Marruecos ejerce sobre los flujos migratorios que se dirigen hacia Ceuta y Melilla un poder de facto que ha sido explícita e implícitamente reconocido en los acuerdos de cooperación bilateral: puede abrir o cerrar el paso migratorio en función de sus intereses diplomáticos, convirtiendo el control migratorio en un instrumento de negociación política.

Los episodios de 2021, cuando Marruecos permitió de forma masiva el paso hacia Ceuta en el contexto de la crisis diplomática derivada de la acogida en España del líder del Polisario. Esta situación junto con el contraste con la fuerte caída de llegadas a Ceuta y Melilla en 2023, es atribuible en parte a la intensa presión policial ejercida por las autoridades marroquíes en el marco de la normalización diplomática iniciada ese año, ilustran con claridad que el acceso efectivo al derecho de asilo en estos enclaves depende, en una medida que el Derecho Internacional no puede admitir, de las vicisitudes de una relación bilateral marcada por intereses políticos y económicos ajenos a las necesidades de protección de las personas afectadas (González García, 2015; CEAR, 2024).

Este condicionamiento geopolítico presenta una implicación jurídica que conviene subrayar con particular claridad, pues cuando el acceso al territorio en el que puede ejercerse el derecho de asilo queda supeditado en la práctica a las decisiones de un tercer Estado no vinculado por las mismas obligaciones de protección, se produce una transferencia de facto del control sobre el acceso a la protección internacional hacia un actor que no puede ser plenamente responsabilizado en términos jurídicos por las consecuencias derivadas de dicho control. La respuesta del Derecho Internacional a esta situación no puede ser sino negativa, aunque la arquitectura de la cooperación bilateral esté diseñada precisamente para oscurecer esa cadena de responsabilidad.

La lógica securitaria que ha presidido la gestión de las fronteras de Ceuta y Melilla no es un fenómeno reciente ni accidental. A mediados de la década de 1990, las autoridades españolas alzaron en ambas ciudades la versión temprana de tres metros de las conocidas dobles vallas fronterizas, cuya altura iría incrementándose posteriormente

hasta alcanzar los diez metros en algunos segmentos (Ferrer Gallardo y Gabrielli, 2024). En el caso de Melilla, la construcción comenzó en 1998 y fue reforzada en 2005 con la adición de una sirga tridimensional (Sánchez Tomás, 2018).

En el caso de Ceuta, el Ministerio del Interior acometió la sustitución de concertinas y la elevación de tramos hasta diez metros en el marco del Plan de Refuerzo y Modernización del Sistema de Protección Fronteriza Terrestre, con un presupuesto de 8,4 millones de euros (Ministerio del Interior, 2019; Solé Fernández, 2024). Los costosos dispositivos complementarios como cámaras, sensores, mallas antitrepa o peines invertidos se han ido renovando constantemente desde entonces (Ferrer Gallardo y Gabrielli, 2024). Ninguna de estas sucesivas ampliaciones ha ido acompañada de una mejora equivalente en los recursos destinados al procedimiento de asilo, revelando la verdadera prioridad del modelo de gestión fronteriza. Además, la demarcación fronteriza del doble o triple vallado está erguida totalmente sobre suelo español, lo que hace jurídicamente inadmisibles cualquier pretensión de crear espacios de inmunidad donde no se apliquen las garantías del ordenamiento internacional (Sánchez Tomás, 2018).

La valla, financiada en parte con fondos europeos, no es simplemente una infraestructura de control: es la expresión física de la securitización de la migración descrita en el capítulo anterior y el mecanismo material a través del cual las *bordering practices* analizadas en ese marco teórico se concretan en el espacio. Quien logra superarla y se encuentra en el territorio comprendido entre las dos vallas está, con arreglo al Derecho Internacional y al ordenamiento jurídico español, en territorio español, con derecho a que se le aplique la legislación de extranjería y de protección internacional.

Sin embargo, la práctica administrativa ha tratado sistemáticamente ese espacio como si no fuera territorio nacional, aplicando devoluciones inmediatas sin procedimiento, sin identificación individualizada y sin posibilidad de solicitar asilo. Esta es la práctica que la doctrina denomina "devoluciones en caliente" y que constituye el núcleo del conflicto jurídico que se analiza en los epígrafes siguientes. Que dicha práctica haya persistido durante décadas, a pesar de su incompatibilidad con el ordenamiento jurídico español, europeo e internacional, no es una anomalía, es precisamente lo que este trabajo pretende explicar.

#### 4.2 La cooperación España-Marruecos y la externalización del control migratorio en la frontera sur

La comprensión de las prácticas de control fronterizo en Ceuta y Melilla exige situarlas en el marco de la relación bilateral entre España y Marruecos en materia migratoria, una relación que constituye el ejemplo más acabado y documentado de externalización del control de asilo en el contexto español. Esta relación no es una colección de medidas puntuales y reactivas, más bien se trata de una arquitectura jurídica y política construida de forma progresiva a lo largo de más de tres décadas, cuyo efecto acumulado ha sido desplazar el momento y el lugar del control migratorio hacia espacios en los que las obligaciones derivadas del *non-refoulement* resultan más difíciles de invocar y de hacer cumplir. Entender por qué persiste esta arquitectura, y por qué no ha sido reformada pese a su incompatibilidad demostrada con el ordenamiento internacional, es uno de los objetivos centrales de este epígrafe.

El Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros que hayan entrado ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 y publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) con aplicación provisional el 25 de abril del mismo año (BOE n.º 100, 1992), constituye el documento fundacional del sistema. Las disposiciones del acuerdo regulan los procesos de readmisión de ciudadanos de terceros países, el tránsito con fines de expulsión y la coordinación entre las autoridades fronterizas de ambos países. El contenido del acuerdo revela de inmediato su carácter fundamentalmente operativo y orientado a la seguridad.

El principio de *non-refoulement* no se menciona específicamente, no existen garantías procesales para las personas que pudieran necesitar protección internacional y no hay ningún sistema de seguimiento que permita comprobar cómo se trata a las personas readmitidas en Marruecos tras su retorno (BOE n.º 100, 1992). Esta ausencia es digna de mención porque demuestra que el acuerdo se creó únicamente como una herramienta para gestionar la migración y controlar los flujos, sin incorporarse al marco de protección internacional que España había adoptado al ratificar la Convención de 1951.

Debe prestarse especial atención al ámbito de aplicación del artículo 3 del acuerdo. Entre otras cosas, esta cláusula establece que "las personas a quienes el Estado requirente haya reconocido la condición de refugiado de acuerdo con la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951" están exentas de los requisitos de readmisión (BOE n.º

100, 1992). Esta formulación pone de manifiesto una laguna estructural en materia de protección porque indica que solo las personas cuyo estatuto de refugiado haya sido reconocido oficialmente están exentas del requisito de readmisión; los solicitantes de asilo cuyas solicitudes estén pendientes de resolución no lo están.

Sin embargo, independientemente de que se haya reconocido oficialmente su condición, el principio de no devolución protege a los solicitantes de asilo desde el momento en que declaran su necesidad de protección. En consecuencia, el acuerdo de 1992 establece un marco jurídico bilateral que no incluye las obligaciones de no devolución en su sentido más amplio. Este marco puede utilizarse para justificar la expulsión de personas que se encuentran en proceso de solicitar asilo o que tienen temores fundados de persecución, alegando que su condición no ha sido reconocida oficialmente.

El acuerdo de 1992 se concibió para una realidad migratoria muy diferente a la actual, tal y como ha demostrado González García (2015), y su aplicación mecánica en la situación actual supone un desajuste estructural con respecto a los compromisos internacionales de España. Por lo tanto, la cuestión pertinente no es si el acuerdo de 1992 era justificable en su momento, sino más bien por qué ha perdurado durante casi treinta años sin revisión; la respuesta a esta pregunta conduce inmediatamente a un examen de la estructura política que lo sustentó.

Un año antes del actual acuerdo de readmisión, el 4 de julio de 1991, España y Marruecos firmaron en Rabat el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, que fue ratificado en 1993 (González García, 2006). Aunque el tratado de 1991 no regula directamente la migración, es el instrumento que establece la posibilidad de su revisión. Al crear un marco para una asociación estratégica bilateral basada en la comunicación continua, el respeto mutuo y la confianza, eleva la cooperación en materia de migración a una cuestión de interés político primordial en la relación bilateral, lo que significa que cualquier desafío a los mecanismos de readmisión se considera un desafío a la propia asociación.

En la Declaración Conjunta de la XIII Reunión de Alto Nivel España-Marruecos, celebrada en Madrid el 4 de diciembre de 2025, la enuncia con toda claridad al describir la cooperación migratoria bilateral como modelo para la relación entre la Unión Europea y África, y al calificar la acción de Marruecos en este ámbito como un "enfoque ejemplar fundamentado en la regularización, la integración socioeconómica y la protección de los

derechos de los migrantes" (Declaración Conjunta España-Marruecos, 2025, párr. 35). El conflicto entre este lenguaje diplomático y la realidad contrastada de las políticas marroquíes, que se examinará en los apartados siguientes, es precisamente el entorno político que ha impedido que la reforma del acuerdo de 1992 avance durante un tiempo indeterminado.

Sobre ese marco político se ha ido construyendo, capa a capa, una arquitectura instrumental que ha profundizado la externalización sin corregir sus déficits de protección. En 2003 se introdujo un aspecto especialmente delicado del sistema mediante el memorando de entendimiento sobre la repatriación asistida de menores no acompañados, que permitía el retorno de menores sin las garantías relativas al interés superior del niño exigidas por el derecho internacional (González García, 2015). La suposición de que el control de Marruecos sobre los flujos migratorios era un requisito implícito del estatuto avanzado otorgado a Marruecos por la UE en 2008 se vio reforzada en 2013 por el Plan de Acción aprobado en el marco de la Política Europea de Vecindad (Lo Coco y González Hidalgo, 2021).

Los estudios sobre la securitización han identificado esta lógica, según la cual la cooperación en materia de migración constituye un requisito previo para acceder a ventajas diplomáticas y económicas, como el principal mecanismo de externalización: los Estados de tránsito se ven motivados a asumir las responsabilidades de la gestión de los flujos migratorios por incentivos políticos y económicos que convierten la cooperación en una herramienta de política exterior, más que en un deber de protección (Bigo, 2002; Huysmans, 2006).

El Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en materia de seguridad y lucha contra la delincuencia, firmado en Rabat el 13 de febrero de 2019 y publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 7 de abril de 2022 (BOE n.º 83, 2022), es un documento que ejemplifica este enfoque orientado a la seguridad. El acuerdo refuerza institucionalmente el tratamiento de la migración irregular como una cuestión de seguridad, en lugar de como un fenómeno que puede afectar a personas que necesitan protección internacional, al incluir “la trata de personas y la inmigración ilegal” entre las categorías de delitos para los que se establece la cooperación policial (art. 1.2.f).

Además, el Acuerdo de 2019 sitúa la cooperación en materia de migración bajo la lógica del orden público en lugar de la protección, lo que tiene como consecuencia que

las acciones conjuntas de las fuerzas de seguridad de ambos países en la frontera, incluidas aquellas que determinan quién llega al territorio español y quién es interceptado antes de hacerlo, se inscriban en un marco normativo que no ofrece ninguna de las garantías exigidas por el principio de no devolución. Este enfoque es la expresión jurídica más acabada del proceso de securitización pues determina que la migración se gestiona como una amenaza de seguridad compartida antes de que cualquier evaluación individual de necesidad de protección haya tenido lugar (Bigo, 2002; Huysmans, 2006).

Con la crisis bilateral de 2021 y la posterior normalización diplomática, esta trayectoria de profundidad alcanza su punto más crítico y evidente. En mayo de 2021, la apertura temporal de la frontera marroquí permitió que un gran número de personas cruzara a Ceuta en el contexto de la crisis diplomática derivada de la acogida en España del líder del Frente Polisario, Brahim Ghali, para recibir tratamiento médico: en tan solo 48 horas, más de 8.000 personas cruzaron la frontera de Ceuta (CEAR, 2024; Ferrer Gallardo y Gabrielli, 2024). El episodio evidenció con una claridad superior a la teoría lo expuesto en el epígrafe anterior, al confirmar que el acceso real al derecho de asilo en Ceuta y Melilla depende de Marruecos en una medida que contraviene los estándares internacionales, dado que este actor no está sujeto a las mismas obligaciones de protección que España.

Cabe destacar que la respuesta de España a esta crisis no consistió en una revisión del sistema de cooperación, sino más bien en su intensificación: la Declaración Conjunta del 7 de abril de 2022, que estableció la asociación estratégica entre ambos países, consolidó la cooperación en materia de migración como eje central de las relaciones bilaterales en términos más explícitos que cualquier instrumento anterior. Cuanto más arraigado está el sistema, mayor es la resistencia estructural para revisar sus instrumentos desde una perspectiva de derechos.

Es importante tener en cuenta también el aspecto financiero de esta resistencia. Además de los mecanismos legislativos, los flujos financieros europeos que reembolsan a Marruecos por las tareas de control que lleva a cabo en la frontera exterior de la UE constituyen la base de la cooperación bilateral en materia de migración. El norte de África recibió el 18 % de los fondos del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, creado en octubre de 2015 con un presupuesto superior a 5 000 millones de euros (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024). En su Informe Especial 2024/17, el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó que la Comisión no había establecido procedimientos

formales para confirmar las denuncias de violaciones de derechos en los proyectos financiados, y que el apoyo del Fondo presentaba deficiencias en la evaluación de los riesgos para los derechos humanos (Tribunal de Cuentas Europeo, 2024, párr. VII).

Esta decisión repercute directamente en el análisis del principio de no devolución: el umbral de responsabilidad indirecta por las violaciones que se producen en este contexto no puede considerarse una cuestión abstracta cuando la UE financia las capacidades de control fronterizo de un Estado que no garantiza las normas de protección de la Convención de 1951. Según el Tribunal de Cuentas Europeo, Marruecos fue el país de origen más frecuente de los migrantes irregulares que entraron en la UE entre 2016 y 2023.

La convergencia entre la vigencia del Acuerdo de 1992, el marco político del Tratado de 1991, el Convenio de seguridad de 2019, la lógica financiera del Fondo Fiduciario y la profundización de la Asociación Estratégica conduce inevitablemente a una cuestión central en esta investigación: ¿ofrece Marruecos las garantías de protección que el Derecho Internacional exige para que un sistema de readmisión sea compatible con el *non-refoulement*? La respuesta es claramente negativa, y su fundamento no es ideológico, sino estrictamente normativo.

Aunque Marruecos se adhirió a la Convención de 1951 en 1956, el país carece de procedimientos administrativos eficaces para tramitar las solicitudes de asilo; el ACNUR es el único organismo que determina la condición de refugiado, y las autoridades marroquíes no están legalmente obligadas a acatar sus resoluciones. La legislación marroquí de extranjería, articulada en la Ley 02-03 de 11 de noviembre, regula los procedimientos de deportación bajo las figuras de "alejamiento" y "expulsión" en sus artículos 21 y 25, aunque prescinde de garantías individualizadas para las personas en proceso de solicitud de asilo. No obstante, la evidencia recabada por organizaciones de derechos humanos revela que la aplicación práctica de estas medidas se caracteriza por una ejecución arbitraria que elude el registro, la notificación y la documentación formal, incurriendo así en un incumplimiento de los cauces procedimentales previstos en el propio ordenamiento interno de Marruecos (Lo Coco y González Hidalgo, 2021).

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas señaló expresamente que las disposiciones de la Ley 02-03 no son

conformes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (Comité de Trabajadores Migratorios, 2013, párr. 9).

Las personas que son devueltas a Marruecos desde la frontera española se enfrentan a redadas policiales, detenciones arbitrarias, condiciones de reclusión crueles y deportaciones sin que se evalúen individualmente sus necesidades de protección; las propuestas de reforma legislativa están pendientes desde 2014, pero no se han aprobado (CEAR, 2024). Esta situación es exactamente igual al escenario de “devolución en cadena” que prohíbe el derecho internacional: no basta con que España no lleve a cabo directamente la devolución final al país de origen; si el Estado al que se devuelve a la persona no garantiza la protección, la cadena de responsabilidad se inicia desde el primer eslabón.

Los requisitos mínimos para que un país sea considerado seguro a efectos de la admisibilidad de las solicitudes de asilo se recogen en el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE. Estos requisitos incluyen el respeto del principio de no devolución, la existencia de un sistema de asilo que ofrezca garantías adecuadas y la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado y, en caso de concederse, recibir protección. Marruecos no cumple de manera sistemática y verificable ninguno de estos requisitos.

El Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, que deroga el Reglamento de Dublín III y constituye el marco normativo vigente del SECA, refuerza esta exigencia al establecer que los Estados miembros solo pueden aplicar conceptos de país seguro respecto de aquellos Estados respecto de los cuales se haya verificado el cumplimiento efectivo de los estándares de protección (Reglamento (UE) 2024/1351). Esta condición no concurre respecto de Marruecos. Su designación implícita como país seguro en el marco de la cooperación bilateral, designación que subyace a los mecanismos de readmisión inmediata y que el discurso diplomático de la Asociación Estratégica refuerza, carece, de base jurídica en el ordenamiento europeo vigente.

Esta trayectoria acumulada, en que cada instrumento bilateral, cada incentivo financiero y cada declaración de asociación estratégica añade un nuevo elemento de solidez política a un sistema cuyos déficits de protección son normativamente insostenibles, tiene una última consecuencia que no puede eludirse: la de que la reforma

de este sistema es cada vez más difícil no porque sea jurídicamente imposible, sino porque está políticamente capturada por los intereses de la relación bilateral.

Como señalaron Lo Coco y González Hidalgo (2021), la externalización europea opera a través de una "doble lógica de protección-deportación" en la que los marcos de protección se construyen en paralelo con los sistemas de deportación, creando una apariencia de cumplimiento normativo que en la práctica resulta vacía para quienes más la necesitan. El caso de la cooperación España-Marruecos en Ceuta y Melilla es, en este sentido, paradigmático: nunca han faltado las declaraciones de compromiso con los derechos humanos, los memorandos de protección o los fondos de ayuda al desarrollo; lo que ha faltado, sistemáticamente, es el mecanismo que garantice que quienes son devueltos a Marruecos no serán, a su vez, devueltos hacia el peligro del que huían.

#### 4.3. Las prácticas de control fronterizo y el bloqueo del acceso al asilo

El análisis de las prácticas concretas de control fronterizo en Ceuta y Melilla permite pasar de la dimensión estructural e institucional descrita en los epígrafes anteriores a la dimensión operativa y jurídica en que las vulneraciones del *non-refoulement* se producen de forma individualizada y cotidiana. Estas prácticas, lejos de constituir fenómenos aislados o espontáneos, representan la expresión operativa de una política de gestión fronteriza que prioriza la contención frente a la protección. Dicha estrategia genera, mediante su diseño y ejecución, situaciones de incompatibilidad sistemática con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado español,

La primera y más directa modalidad de bloqueo del acceso al asilo es la devolución sumaria en el momento del intento de cruce, práctica que la doctrina denomina "devoluciones en caliente" y que constituye el objeto de análisis del epígrafe siguiente. Sin embargo, antes de llegar a ese momento fronterizo existen otras prácticas que operan como filtros previos y que merecen ser analizadas separadamente. La saturación deliberada de las oficinas de asilo en los puestos fronterizos habilitados (denominados puestos fronterizos de Beni Enzar en Melilla y Tarajal en Ceuta) ha generado de facto un sistema de cita previa que las personas migrantes en situación irregular tienen grandes dificultades para acceder dado que las plazas disponibles son limitadas y el sistema de reserva requiere el uso de dispositivos digitales y de conexión a internet que no están al alcance de quienes viven en condiciones precarias en el territorio marroquí (Solé Fernández, 2024).

La segunda modalidad de bloqueo afecta a quienes logran formalizar su solicitud de asilo en Ceuta o Melilla y son admitidos a trámite, en la medida en que la práctica administrativa de retenerlos en estos enclaves durante toda la tramitación del procedimiento, la cual puede dilatarse durante años, representa una restricción de la libertad de circulación que carece de fundamento jurídico en el ordenamiento vigente. Como ha señalado González García (2015) con apoyo en abundante jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el extranjero cuya solicitud de asilo ha sido admitida a trámite se encuentra legalmente en España y tiene derecho a la libre circulación reconocido en el artículo 5 de la LOEx<sup>2</sup>, derecho que la práctica administrativa de retención en los enclaves vulnera de forma sistemática desde 2010.

Esta situación genera además una discriminación entre solicitantes de asilo según el lugar en que han formalizado su solicitud: quien solicita asilo en la Península puede moverse libremente por el territorio español mientras se tramita su expediente, mientras que quien lo hace en Ceuta o Melilla queda confinado en un enclave con recursos limitados, condiciones de acogida frecuentemente por debajo de los estándares exigidos por la Directiva 2013/33/UE y sin posibilidad de acceder al mercado laboral en condiciones equivalentes a las de los solicitantes en el resto del territorio. Esta desigualdad de trato no solo vulnera el derecho a la no discriminación reconocido en el ordenamiento europeo: genera incentivos perversos para que las personas que necesitan protección eviten solicitar asilo en Ceuta y Melilla, lo que a su vez alimenta los flujos de cruce irregular y justifica, en el discurso político, las medidas de contención que producen las vulneraciones del *non-refoulement* que se analizan a continuación.

La situación de los menores no acompañados en la frontera sur merece una mención específica porque ilustra con especial crudeza la brecha entre el marco normativo proclamado y la realidad operativa. Los menores que llegan solos a Ceuta y Melilla tienen derecho a la protección especial que les reconocen tanto el ordenamiento español como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluido el principio del interés superior del menor establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Sin embargo, la práctica documentada en estos enclaves ha incluido episodios de devolución de menores a Marruecos sin procedimiento individualizado, sin

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

determinación de su edad, sin presencia del Ministerio Fiscal y sin las garantías que la propia Ley de Extranjería exige para este tipo de actuaciones (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020).

En enero de 2024, el Tribunal Supremo confirmó que las devoluciones de menores producidas durante el episodio de mayo de 2021 en Ceuta fueron ilegales por "absoluta inobservancia" del procedimiento legalmente previsto, declarando la vulneración sistemática de los derechos de los menores afectados (CEAR, 2024).

#### 4.4. Las devoluciones en caliente: análisis jurídico y vulneración del principio de *non-refoulement*

Las denominadas "devoluciones en caliente" constituyen el núcleo del conflicto jurídico que este trabajo analiza y la manifestación más directa y documentada de la vulneración del principio de *non-refoulement* en la frontera sur española. Su análisis requiere partir de una clarificación conceptual precisa, avanzar hacia la evaluación de su compatibilidad con el ordenamiento jurídico aplicable y concluir con una valoración crítica de la jurisprudencia que ha abordado su legalidad, con particular atención a las sentencias que han resultado más controvertidas desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Refugiados.

Desde el punto de vista jurídico, las devoluciones en caliente no son un término del ordenamiento positivo: son una denominación coloquial que describe la práctica de entregar inmediatamente a las autoridades marroquíes a las personas interceptadas en el perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla, sin aplicar ninguno de los procedimientos previstos en la Ley Orgánica 4/2000 de Extranjería, sin identificación individualizada, sin información sobre el derecho a solicitar asilo, sin asistencia jurídica ni lingüística y sin posibilidad de recurso (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020; González García, 2015).

Dicha práctica difiere cualitativamente de la devolución regulada en el artículo 58.3 de la LOEx, la cual exige un acuerdo de la autoridad gubernativa, prevé la suspensión automática ante solicitudes de protección internacional y establece un límite temporal de 72 horas.

Asimismo, se distingue del rechazo en frontera introducido por la Disposición Adicional Décima de la misma ley orgánica, cuya validez depende del respeto a la

normativa internacional de derechos humanos y de la tramitación de solicitudes en lugares habilitados.

Por el contrario, las devoluciones en caliente eluden estos requisitos al ejecutarse de forma inmediata y sin acuerdo gubernativo, impidiendo materialmente cualquier solicitud de protección y omitiendo toda constancia documental. Esta distinción trasciende lo terminológico para adquirir una relevancia jurídica de primer orden, por cuanto determina la sujeción de la actuación estatal a las garantías del Derecho Internacional de los Refugiados y del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El argumento principal utilizado por el Gobierno español para justificar las devoluciones en caliente radica en el denominado "concepto operativo de frontera", basado en la tesis de que las personas interceptadas entre el doble vallado no han accedido de forma efectiva al territorio nacional y que, por consiguiente, la legislación española resulta inaplicable en tales supuestos.

Su inconsistencia jurídica ha sido demostrada de forma exhaustiva, pues tal y como señala González García (2015), las fronteras de España en Ceuta y Melilla están determinadas por Tratados Internacionales, no por la ubicación de las vallas metálicas, y toda persona que penetra en el espacio comprendido entre las vallas está en territorio español, con independencia de cualquier definición administrativa o "operativa" que intente redefinir ese espacio. La valla exterior ha sido construida sobre territorio español, según la delimitación establecida en los Tratados de 1860 y sus actas de demarcación posteriores, y el artículo 96.1 de la Constitución Española establece que los tratados internacionales válidamente celebrados forman parte del ordenamiento interno y no pueden ser derogados por disposiciones unilaterales de la administración (Solé Fernández, 2024).

La Disposición Adicional Décima, introducida en la LOEx por la Ley Orgánica 4/2015 de Protección de la Seguridad Ciudadana, pretendió dotar de cobertura legal a las devoluciones sumarias bajo la denominación de "rechazos en frontera". Su redacción establece que los extranjeros "detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España". Esta norma fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto por la Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre, en la que el Pleno declaró la constitucionalidad del precepto mediante una interpretación conforme condicionada a

tres requisitos: su aplicación a entradas individualizadas, la existencia de pleno control judicial y el respeto efectivo de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional.

Esta interpretación, calificada por el voto particular de la Magistrada Balaguer Callejón como insuficiente para garantizar los derechos fundamentales en juego, ha sido duramente criticada por la doctrina, que señala que el Tribunal Constitucional validó una norma cuyos efectos prácticos son incompatibles con el ordenamiento jurídico internacional al que España está vinculada (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020; Marco Aparicio, 2020).

La incompatibilidad de las devoluciones en caliente con el principio de *non-refoulement* puede articularse en torno a tres elementos esenciales cuya ausencia es consustancial a la propia naturaleza de la práctica.

El primero es la evaluación individualizada del riesgo. El *non-refoulement* exige que antes de cualquier devolución el Estado determine, mediante un examen caso a caso, si la persona afectada enfrenta un riesgo real de persecución o de daño grave en el Estado al que será devuelta. Las devoluciones en caliente, por definición, no incluyen ningún procedimiento de este tipo puesto que la entrega a las autoridades marroquíes se produce de forma inmediata, a menudo en el mismo momento de la interceptación y sin siquiera identificar a las personas afectadas, lo que hace materialmente imposible evaluar sus necesidades de protección.

El segundo elemento es la posibilidad de solicitar asilo. El *non-refoulement* no solo prohíbe la devolución directa a un país de peligro, sino que también implica la obligación de garantizar el acceso efectivo a mecanismos de protección. Una práctica que impide sistemáticamente que las personas interceptadas puedan manifestar su voluntad de solicitar asilo vulnera este elemento del principio de forma autónoma e independientemente de cuál sea el riesgo concreto que cada persona enfrenta en Marruecos.

El tercero es la prohibición de expulsiones colectivas. El artículo 4 del Protocolo n.º 4 del CEDH y el artículo 19.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíben las expulsiones colectivas de extranjeros, entendidas como aquellas en que no se realiza un examen razonable y objetivo de la situación particular de cada persona. Las devoluciones en caliente, al ejecutarse sobre grupos de personas sin

procedimiento individualizado, encajan con precisión en esta definición (Fernández Sánchez, 2020).

La jurisprudencia internacional más relevante sobre las devoluciones en caliente es la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *N.D. y N.T. c. España*, en el que los demandantes alegaban haber sido devueltos sumariamente a Marruecos tras cruzar la valla de Melilla en agosto de 2014.

La Sección Tercera del TEDH, en su sentencia de 3 de octubre de 2017, declaró que España había violado el artículo 4 del Protocolo n.º 4 por expulsión colectiva y el artículo 13 del CEDH por falta de recurso efectivo. Sin embargo, la Gran Sala del TEDH revocó esa decisión en su sentencia de 13 de febrero de 2020, declarando que no había habido violación del Convenio, sobre la base de que los demandantes habían intentado cruzar la frontera de forma violenta y masiva y habrían podido hacer valer sus argumentos mediante los puestos fronterizos habilitados.

Esta decisión de la Gran Sala ha sido objeto de una crítica doctrinal intensa y, a juicio de este trabajo, sustancialmente fundada. La Gran Sala introdujo en su razonamiento la noción de que la conducta de los propios demandantes podía exonerar al Estado de sus obligaciones convencionales, una proposición jurídicamente problemática que compromete la absolutidad del *non-refoulement* y que ha sido señalada por la doctrina y por el ACNUR como contraria al principio de no devolución consagrado en la Convención de 1951 (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020; ACNUR, 2018). El voto parcialmente discrepante del Juez Koskelo pone de manifiesto las tensiones internas del razonamiento adoptado por la mayoría en la sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *N.D. y N.T. contra España* de 13 de febrero de 2020. A pesar de partir de una posición más restrictiva al considerar que el artículo 4 del Protocolo número 4 no resultaba aplicable al caso concreto, su análisis evidencia las contradicciones de la resolución mayoritaria al intentar armonizar la protección de derechos fundamentales con la gestión de los flujos migratorios en frontera.

La sentencia de la Gran Sala ha sido utilizada por las autoridades españolas como validación jurídica de las devoluciones en caliente, pero esta lectura es excesiva e incorrecta. La Gran Sala no afirmó que estas devoluciones sean compatibles con el CEDH en cualquier circunstancia, sino que concluyó que no hubo vulneración del Convenio específicamente en el asunto enjuiciado.

Esta conclusión fue criticada frontalmente por el ACNUR, que en sus observaciones de 2018 señaló que antes de noviembre de 2014 no era posible solicitar asilo en el puesto de Beni Enzar ni existía un sistema para identificar a personas necesitadas de protección. A pesar de que la Gran Sala ignoró esta posición en favor de la versión del Gobierno español, la decisión deja abierta la cuestión para supuestos donde no concurren esas circunstancias específicas (ACNUR, 2018). Estos casos son precisamente los más frecuentes en la práctica documentada de las devoluciones en la frontera sur española.

Desde la perspectiva de la Convención de 1951 y del Derecho Internacional de los Refugiados, la sentencia de la Gran Sala del TEDH no resuelve el problema de la compatibilidad de las devoluciones en caliente con el *non-refoulement* convencional: el TEDH se pronuncia sobre las obligaciones derivadas del CEDH, no sobre las derivadas de la Convención de 1951, y estas dos fuentes de obligaciones coexisten de forma autónoma. Como señaló el ACNUR en sus observaciones ante la Gran Sala, el principio de *non-refoulement* consagrado en el artículo 33 de la Convención de 1951 no admite excepciones basadas en la conducta de los solicitantes en el momento del cruce, ni puede condicionarse a la disponibilidad de vías de acceso legal cuya efectividad real no está garantizada (ACNUR, 2001). La sentencia de la Gran Sala, en consecuencia, no puede ser interpretada como una autorización del ordenamiento jurídico internacional a las devoluciones en caliente: ofrece una evaluación limitada y circunstancial de la compatibilidad de una práctica específica con determinadas disposiciones del CEDH, pero no absuelve a España de las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención de 1951 y del DIDH.

La valoración crítica de conjunto que se impone a la luz de todo lo anterior conduce a una conclusión difícilmente eludible: las devoluciones en caliente, tal como se han practicado en Ceuta o Melilla durante décadas, son incompatibles con el principio de *non-refoulement* en su dimensión convencional, consuetudinaria y de derechos humanos. No constituyen un fallo puntual del sistema ni una práctica marginal tolerada: son la expresión operativa de un modelo de gestión fronteriza que ha priorizado sistemáticamente la contención de flujos sobre la garantía de derechos, y que ha encontrado en la cooperación con Marruecos, en la arquitectura de la externalización y en la securitización del discurso político los instrumentos necesarios para perpetuarse a

pesar de su incompatibilidad con el ordenamiento jurídico internacional al que España está vinculada.

#### 4.5. Evaluación del modelo español: compatibilidad con los estándares internacionales y europeos de protección

El recorrido analítico realizado en los epígrafes anteriores permite ahora ofrecer una respuesta fundamentada a la pregunta que vertebra este trabajo: ¿de qué manera las prácticas de control fronterizo aplicadas en Ceuta y Melilla vulneran el principio de *non-refoulement*, y qué factores jurídicos, institucionales y políticos explican la persistencia de dichas vulneraciones en el marco del ordenamiento internacional y europeo de protección?

La respuesta a la primera parte de la pregunta ha quedado articulada a lo largo del análisis precedente. Las vulneraciones se producen en tres niveles que operan de forma simultánea y se refuerzan mutuamente. En el nivel previo al cruce fronterizo, la externalización del control hacia Marruecos bloquea el acceso al procedimiento de asilo antes de que las personas puedan activar la protección del *non-refoulement*, al confiar a un Estado que no ofrece garantías equivalentes la función de contener los flujos antes de que lleguen a la frontera española. En el nivel del cruce fronterizo, las devoluciones en caliente suprimen los tres elementos esenciales que el *non-refoulement* exige: la evaluación individualizada del riesgo, la posibilidad de solicitar asilo y la prohibición de expulsiones colectivas. En el nivel posterior al cruce, la saturación de las oficinas fronterizas, el confinamiento de los solicitantes en los enclaves y la dilatación de los procedimientos restringen el acceso efectivo al procedimiento de asilo, crean condiciones que desincentivan la solicitud de protección y, cuando esta se produce, no garantizan los estándares de acogida y proceso que el ordenamiento europeo e internacional exige.

La respuesta a la segunda parte de la pregunta, relativa a los factores que explican la persistencia de estas vulneraciones, es quizá la más reveladora desde una perspectiva de análisis crítico. Existen, por tanto, cuatro factores estructurales que se combinan para explicar por qué un Estado miembro de la Unión Europea, vinculado por la Convención de 1951, el CEDH y la Carta de Derechos Fundamentales, mantiene durante décadas prácticas que sus propios tribunales han declarado ilegales en reiteradas ocasiones.

El primero es la opacidad jurídica deliberada. La arquitectura de la cooperación bilateral con Marruecos, la introducción de conceptos operativos sin base jurídica como el "concepto operativo de frontera" y la creación de una disposición normativa como la

Adicional Décima de la LOEx que pretende legalizar bajo una nueva denominación lo que era claramente ilegal, responden a una estrategia consciente de difuminar la cadena de responsabilidad jurídica. Cuando la responsabilidad no puede ser atribuida con claridad a ningún actor específico, la exigencia de rendición de cuentas se debilita y la práctica puede perpetuarse.

El segundo factor es la instrumentalización política de la cooperación con Marruecos. Como se ha analizado, Marruecos utiliza el control migratorio como instrumento de negociación política, y España ha aceptado implícitamente este esquema al hacer de la cooperación en materia migratoria un eje central de la relación bilateral, prioritario sobre otras consideraciones. Esta estructura de incentivos hace que el cumplimiento de las obligaciones del *non-refoulement* quede subordinado a la gestión de la relación diplomática, lo que genera una tensión permanente entre los compromisos jurídicos internacionales de España y sus intereses políticos en la relación con Marruecos.

La falta de sistemas de control eficientes es el tercer problema. Las devoluciones se producen de noche, en lugares de difícil acceso, sin documentación ni presencia de testigos imparciales. Es muy difícil demostrar las infracciones ante los tribunales debido a esta opacidad operativa.

No es que no existan mecanismos de supervisión, pues el Defensor del Pueblo ha denunciado estas prácticas desde su informe de 2005. De hecho, tras los sucesos de junio de 2022, concluyó que se rechazó en frontera a 470 personas sin cumplir las previsiones legales, recomendando al Ministerio del Interior que dejara constancia escrita de la información facilitada sobre protección internacional antes de cualquier devolución (Defensor del Pueblo, 2022, citado en El Diario, 2022). A esto se suman las intervenciones del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa en el caso *N.D. y N.T. c. España*, además de la documentación sistemática de vulneraciones por parte de ACNUR y CEAR (Sánchez Tomás, 2018; CEAR, 2024).

Sin embargo, todos estos mecanismos comparten una limitación estructural: ninguno tiene capacidad coercitiva. El Ministerio del Interior ha ignorado reiteradamente las recomendaciones no vinculantes del Defensor del Pueblo, mientras que las observaciones del Comisario del Consejo de Europa no impidieron que la Gran Sala fallara a favor de España. Por su parte, los informes de ACNUR y CEAR no logran activar una responsabilidad jurídica efectiva frente al Estado. Incluso los escasos pronunciamientos judiciales condenatorios, como el Auto de Melilla de 2014, no han

derivado en condenas firmes (Sánchez Tomás, 2018). El resultado es un sistema donde la supervisión existe formalmente, pero carece de instrumentos para forzar cambios reales en la práctica.

El cuarto y más profundo factor es la securitización estructural del asilo descrita en el epígrafe 3. Cuando el asilo es percibido primariamente como un problema de seguridad y no como una obligación jurídica vinculante, los incentivos institucionales para garantizar el *non-refoulement* se debilitan estructuralmente. Los agentes fronterizos, los funcionarios de las oficinas de asilo y los responsables políticos operan en un contexto institucional en que la prioridad declarada es la contención de los flujos, y las obligaciones de protección son percibidas como obstáculos a esa prioridad. Mientras ese contexto institucional no cambie, las vulneraciones individuales pueden ser declaradas ilegales y sancionadas, pero la práctica en su conjunto persistirá porque responde a una lógica sistémica que trasciende las decisiones individuales.

El modelo español de gestión de la frontera sur no es, en consecuencia, compatible con los estándares internacionales y europeos de protección de las personas solicitantes de asilo. Esta incompatibilidad no es la consecuencia de recursos insuficientes ni de dificultades técnicas de aplicación, es el resultado de opciones políticas deliberadas que han dado prioridad a la contención sobre la protección, construyendo para ello una arquitectura jurídica e institucional diseñada para maximizar el control y minimizar la responsabilidad.

La corrección de esta situación exige un cambio de modelo estructural donde el principio de *non-refoulement* se consolide como el límite infranqueable de la política migratoria. Esta transformación debe garantizar el acceso efectivo al procedimiento de asilo con independencia del punto de entrada o del modo de cruce, además de supeditar la cooperación con Marruecos a condiciones verificables de respeto a los derechos fundamentales y establecer mecanismos de supervisión independiente destinados a fiscalizar las prácticas de control fronterizo.

Mientras estas condiciones no se cumplan, la brecha entre el ordenamiento jurídico proclamado y la realidad operativa de la frontera sur española seguirá siendo la evidencia más elocuente de que el principio de *non-refoulement*, pese a su reconocimiento formal como norma imperativa del Derecho Internacional, puede ser sistemáticamente vulnerado sin consecuencias efectivas cuando los factores políticos e institucionales que lo rodean están orientados en esa dirección.

## 5. Conclusiones

Primera.- El principio de *non-refoulement* constituye una obligación jurídica de alcance absoluto que vincula al Estado español con independencia del lugar geográfico en que ejerza el control migratorio.

El análisis del marco jurídico internacional desarrollado en el capítulo 2 permite afirmar que el *non-refoulement* no es una norma de aplicación discrecional ni una aspiración programática: es una obligación jurídica vinculante de naturaleza múltiple que emana simultáneamente del Derecho Internacional de los Refugiados, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho de la Unión Europea.

En su dimensión convencional, el artículo 33.1 de la Convención de 1951 activa la obligación de no devolución desde el momento en que una persona manifiesta su necesidad de protección, con independencia de que su condición haya sido reconocida formalmente. En su dimensión de derechos humanos, los artículos 3 del CEDH y 7 del PIDCP eliminan incluso las excepciones que la Convención de 1951 admite en su artículo 33.2: cuando el riesgo de daño irreparable está acreditado, la prohibición es absoluta e inderogable.

La jurisprudencia del TEDH, desde *Soering c. Reino Unido* hasta *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, ha consolidado además la aplicación extraterritorial del principio: la obligación de no devolución se activa allí donde el Estado ejerza jurisdicción o control efectivo sobre las personas, con independencia del espacio geográfico en que dicho control se produzca.

Esta conclusión tiene una implicación directa y definitiva para el análisis que sigue: España no puede invocar la posición geográfica de las vallas fronterizas, la cooperación con Marruecos ni ningún concepto operativo administrativo para eludir obligaciones que el ordenamiento internacional le impone con carácter imperativo allí donde ejerza autoridad sobre las personas afectadas.

Segunda.- Ceuta y Melilla constituyen un escenario paradigmático de la tensión estructural entre soberanía estatal y obligaciones internacionales de protección, en el que la ambigüedad jurídica ha sido deliberadamente instrumentalizada para eludir el *non-refoulement*.

La singularidad jurídica, territorial y geopolítica de los enclaves no es un dato neutral: es el sustrato sobre el que se ha construido una arquitectura de gestión fronteriza diseñada para maximizar el control y minimizar la responsabilidad. Si bien Ceuta y Melilla son plenamente territorio español y europeo, lo que implica la aplicación integral del ordenamiento jurídico nacional y del SECA, su exclusión del espacio Schengen en lo relativo a la libre circulación hacia la Península y su posición estratégica en las relaciones con Marruecos han permitido la creación de espacios de inmunidad jurídica de facto.

En este sentido, el denominado “concepto operativo de frontera” carece de sustento tanto en el Derecho Internacional como en el ordenamiento constitucional español, a pesar de que dicha noción pretendía situar a las personas interceptadas entre los perímetros físicos fuera del ámbito de soberanía nacional.

No obstante, la delimitación de las fronteras españolas en estos enclaves emana de tratados internacionales y no de la ubicación de infraestructuras físicas erigidas unilateralmente sobre suelo español.

En consecuencia, la tentativa de redefinir administrativamente el espacio territorial para eludir las obligaciones jurídicas inherentes al mismo constituye una manifestación de la opacidad deliberada que impera en dichos territorios.

Tercera.- La cooperación España-Marruecos en materia migratoria constituye un sistema de externalización del control de asilo que es estructuralmente incompatible con el principio de *non-refoulement*, porque transfiere a un Estado que no ofrece garantías equivalentes la función de determinar quién accede a la protección internacional.

El análisis de la arquitectura bilateral desarrollado en el epígrafe 4.2 permite concluir que la cooperación entre España y Marruecos no constituye una mera colección de medidas puntuales y reactivas. Por el contrario, se configura como un sistema construido progresivamente a lo largo de más de tres décadas, abarcando desde el Acuerdo de readmisión de 1992 hasta el Convenio de seguridad de 2019 y la Asociación Estratégica de 2022. Este entramado ha generado un efecto acumulado orientado a desplazar el control migratorio hacia espacios donde las obligaciones derivadas del *non-refoulement* resultan más complejas de invocar y de ejecutar.

En términos estrictamente jurídicos, Marruecos no satisface los requisitos exigidos por el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE para obtener la calificación de tercer país seguro. En concreto, este artículo establece que la aplicación de este concepto

requiere la certeza de que el tercer país respeta principios irrenunciables, tales como el principio de *non-refoulement*, la prohibición de tortura o tratos degradantes y la garantía de una protección efectiva conforme a la Convención de Ginebra.

Esta insuficiencia se manifiesta en la carencia de procedimientos de asilo eficaces y en la práctica de devoluciones arbitrarias, las cuales han sido documentadas de forma sistemática por organismos como el ACNUR, la CEAR y diversas organizaciones de derechos humanos. En consecuencia, el riesgo de incurrir en un “*refoulement en cadena*” se presenta como una realidad verificable. Bajo esta premisa, la consideración de Marruecos como país seguro dentro de la cooperación bilateral carece de fundamento jurídico en el ordenamiento europeo vigente.

Este rigor normativo se verá reforzado con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2024/1348, que derogará la citada Directiva en junio de 2026. Es preciso diferenciar esta norma del Reglamento (UE) 2024/1351; mientras que este último se orienta a la gestión y el reparto de responsabilidades entre Estados miembros, el primero regula estrictamente el procedimiento de protección internacional y consolida los requisitos para la designación de terceros países seguros, lo que tensiona la actual estrategia de externalización migratoria hacia el reino alauí.

Asimismo, la financiación de las capacidades de control fronterizo marroquíes mediante el Fondo Fiduciario de Emergencia para África introduce una dimensión crítica de responsabilidad institucional. A este respecto, el Tribunal de Cuentas Europeo ha señalado en su Informe Especial 2024/17 la ausencia de procedimientos formales que verifiquen el respeto de los derechos humanos en los proyectos financiados. Cuando un Estado miembro de la Unión Europea financia y coordina las capacidades de control de un tercer país que no garantiza los estándares de protección internacional, la responsabilidad por las vulneraciones del *non-refoulement* no se extingue. Al contrario, dicha responsabilidad se activa desde el primer eslabón de la cadena causal de la externalización.

Cuarta.- Las devoluciones en caliente son incompatibles con el principio de *non-refoulement* en su dimensión convencional, consuetudinaria y de derechos humanos, y esta incompatibilidad no ha sido resuelta ni por la Disposición Adicional Décima ni por la sentencia de la Gran Sala del TEDH en *N.D. y N.T. c. España*.

Las devoluciones en caliente suprimen de forma consustancial los tres pilares esenciales del principio de *non-refoulement*: la evaluación individualizada del riesgo, la posibilidad de solicitar asilo y la prohibición de expulsiones colectivas.

Por lo que respecta a la Disposición Adicional Décima de la LO 4/2015, cabe afirmar que no ha resuelto dicha incompatibilidad. Si bien el Tribunal Constitucional salvó su constitucionalidad en la STC 172/2020, lo hizo mediante una interpretación conforme que condicionaba la norma a la existencia de procedimientos con plenas garantías. No obstante, tal condicionante diverge de la realidad fáctica documentada, donde estas salvaguardas han permanecido sistemáticamente ausentes.

En una línea argumental similar, la sentencia de la Gran Sala del TEDH en el caso *N.D. y N.T. c. España* no debe interpretarse como una validación genérica de estas prácticas. El pronunciamiento se limitó a circunstancias fácticas específicas, introduciendo un razonamiento que vincula la aplicabilidad de las garantías convencionales a la conducta de los demandantes. Esta postura ha sido cuestionada con rigor por la doctrina y por el ACNUR como contraria al principio de no devolución consagrado en la Convención de 1951 (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás, 2020; ACNUR, 2018).

Finalmente, cabe mencionar que, desde la óptica de la Convención de 1951, la sentencia del TEDH carece de carácter resolutivo. El Tribunal de Estrasburgo carece de competencia para interpretar las obligaciones derivadas de dicha Convención, las cuales coexisten de manera autónoma con las del CEDH. Bajo esta premisa, y tal como sostuvo ACNUR ante la Gran Sala, estas normas internacionales no admiten excepciones basadas en la conducta del individuo ni en la existencia de vías de acceso legal cuya efectividad real no haya sido plenamente garantizada.

Quinta.- La persistencia de las vulneraciones del *non-refoulement* en la frontera sur española responde a factores estructurales que trascienden los fallos individuales del sistema y revelan una incompatibilidad de fondo entre el modelo de gestión fronteriza vigente y el ordenamiento internacional de protección.

La persistencia de estas vulneraciones durante décadas, a pesar de los pronunciamientos judiciales que las han declarado ilegales, no constituye un fenómeno accidental. Desde la Audiencia Provincial de Málaga, que en su Auto núm. 83/2015 reconoció que las devoluciones en caliente constituían actuaciones contrarias al

ordenamiento jurídico, hasta la STS 86/2024, que confirmó la ilegalidad de las devoluciones de menores producidas en Ceuta en mayo de 2021, la evidencia sugiere que no se trata de errores puntuales. Por el contrario, estos hechos revelan una disposición estructural orientada a priorizar la contención de flujos migratorios sobre la garantía de los derechos fundamentales, sustentada en cuatro factores que se retroalimentan.

Finalmente, este sistema descansa sobre un sustrato más profundo que es la securitización estructural del asilo. Mientras el derecho de protección internacional sea abordado como un problema de seguridad nacional y no como una obligación jurídica vinculante, los incentivos institucionales para garantizar el principio de *non-refoulement* permanecerán debilitados. En este escenario, las vulneraciones individuales podrán seguir siendo declaradas ilegales de forma aislada sin que la práctica sistémica del Estado se vea alterada.

Sexta.- El modelo español de gestión de la frontera sur no es compatible con los estándares internacionales y europeos de protección del *non-refoulement*, y su corrección exige un cambio de modelo, no reformas procedimentales puntuales.

La brecha entre el ordenamiento jurídico proclamado y la realidad operativa de la frontera sur española es la evidencia más clara de que el *non-refoulement* puede ser sistemáticamente vulnerado cuando los factores políticos e institucionales que lo rodean están orientados en esa dirección.

La corrección de esta situación requiere colocar el *non-refoulement* como límite infranqueable de la política migratoria; garantizar el acceso efectivo al procedimiento de asilo con independencia del lugar de llegada y del modo de cruce; someter la cooperación con Marruecos a condiciones verificables de respeto de los derechos fundamentales, coherentes con el artículo 38 de la Directiva 2013/32/UE; y establecer mecanismos de supervisión independiente sobre las prácticas de control fronterizo.

El caso de Ceuta y Melilla no es únicamente un problema español; es el síntoma más visible de una tensión estructural que atraviesa el conjunto de la política migratoria europea, en la que la efectividad del *non-refoulement* como obligación jurídica vinculante continúa siendo condicional a factores políticos que el propio ordenamiento jurídico debería excluir por completo.

## 6. Bibliografía

### Fuentes doctrinales y académicas

- Acosta Sánchez, M. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? *Documento de Opinión IEEE*, (111). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1), 63–92.
- Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2024). *Informe 2024: Las personas refugiadas en España y Europa*. CEAR.
- Del Valle Gálvez, A. (2020). Sobre la inviabilidad del modelo de fronteras exteriores europeas en el Mediterráneo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72(1), 187–196.
- Ferrer-Gallardo, X., y Gabrielli, L. (2024). Tres décadas de vallas en Ceuta y Melilla: crisis, externalización y recrudescimiento del control migratorio en las fronteras exteriores de la UE. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.892>.
- García Mahamut, R. (2016). La ductilidad del derecho a la protección internacional (refugio y protección subsidiaria) ante las crisis humanitarias: un desafío para Europa y para el Sistema Europeo Común de Asilo. *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), 211–238.
- González García, J. V. (2015). Expulsiones "en caliente", devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla. *Revista de Administración Pública*, (196), 309–329.
- González García, I. (2006). El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes. *Anuario de Derecho Internacional*, XXII, 257–300.
- Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.

- Lauterpacht, E., y Bethlehem, D. (2003). The scope and content of the principle of non-refoulement. En E. Feller, V. Türk y F. Nicholson (Eds.), *Refugee protection in international law* (pp. 87–177). Cambridge University Press.
- Lo Coco, D., y González Hidalgo, E. (2021). La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (129), 79–106. <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.79>
- Marco Aparicio, R. (2020). La reforma de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y las devoluciones en caliente. *Revista Crítica Penal y Poder*, (18).
- Martínez Escamilla, M., y Sánchez Tomás, J. M. (2020). La vulneración de derechos en la frontera sur: de las devoluciones en caliente al rechazo en frontera. *Revista Crítica Penal y Poder*, (18), 28–39. <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30409/30682>
- Migreurop. (2010). *Aux bords de l'Europe: l'externalisation du contrôle des migrations*. Migreurop. <https://migreurop.org/article2049.html>
- Naranjo Giraldo, G. E. (2015) El nexo migración-desplazamiento-asilo, entre el *orden fronterizo de las cosas* y su desafío: políticas migratorias/fronterizas de control y gestión y *prácticas emergentes de ciudadanía transfronterizas* en las fronteras España (Unión Europea)-Marruecos (África) y Colombia-Venezuela (CAN-Suramérica). 1990-2010. [Tesis doctoral, Universidad de Granada]. Digibug. <https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/42417/2529927x.pdf>
- Porras Ramírez, J. M. (2017). El Sistema Europeo Común de Asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*, (175), 207–234. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>
- Riascos Valencia, Y. Z. (2020). Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: pilar fundamental en el marco del derecho de los refugiados. *Trans-Pasando Fronteras*, (16). <https://doi.org/10.18046/retf.i16.4167>
- Sánchez Tomás, J. M. (2018). Las "devoluciones en caliente" en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH, AS. N.D. y N.T. vs España, de 03.10.2017). *Revista Española de Derecho Europeo*, (65), 101–135.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press.

- Solanes Corella, Á. (2020). Protección y principio de non-refoulement en la Unión Europea. *SCIO. Revista de Filosofía*, (19), 1–40.  
[https://doi.org/10.46583/scio\\_2020.19.720](https://doi.org/10.46583/scio_2020.19.720)
- Solé Fernández, A. (2024). Devoluciones "en caliente" en Ceuta y Melilla a la luz del Derecho Internacional sobre Derechos Humanos. *REFEG*, (12), 1–25.
- Viguri Cordero, J. A. (2021). El derecho a la protección internacional en España. *Revista Española de Derecho Europeo*, (77), 75–110.  
[https://doi.org/10.37417/REDE/num77\\_2021\\_536](https://doi.org/10.37417/REDE/num77_2021_536)
- Walters, W. (2006). Border/Control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187–203.
- Walters, W. (2011). Foucault and frontiers: Notes on the birth of the humanitarian border. En U. Bröckling, S. Krasmann y T. Lemke (Eds.), *Governmentality: Current issues and future challenges* (pp. 138–164). Routledge.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.ª ed.). SAGE Publications.

### **Fuentes normativas internacionales y europeas**

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2001). *Asylum processes (fair and efficient asylum procedures)* (EC/GC/01/12). ACNUR.  
<https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. (2010). *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants* (Resolución 1741).  
<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>
- Comisión Europea. (2008). *Commission Staff Working Document SEC/2008/2029 accompanying the policy plan on asylum* (COM(2008) 360 final). Comisión Europea.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2013). *Observaciones finales sobre el informe inicial de Marruecos* (CMW/C/MAR/CO/1). Naciones Unidas.  
[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMAR%2fCO%2f1&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMAR%2fCO%2f1&Lang=en)

- Consejo de Europa. (1950). *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (STCE núm. 005).
- Consejo Europeo. (1999). *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999.*
- Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (189 U.N.T.S. 137).
- Naciones Unidas. (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* (606 U.N.T.S. 267).
- Naciones Unidas. (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (1465 U.N.T.S. 85).
- Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño* (1577 U.N.T.S. 3).
- Naciones Unidas. (2006). *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*. A/RES/61/177.
- Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). (2018). *Procedimientos de asilo y principio de no devolución. Análisis judicial*. EASO Professional Development Series. <https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/Asylum-Procedures-JA-ES.pdf>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011). *Directiva 2011/95/UE por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 337, 9–26.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013a). *Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 60–95.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013b). *Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 96–116.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013c). *Reglamento (UE) n.º 604/2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación*

*del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional* (Reglamento de Dublín III). Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 31–59.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). *Reglamento (UE) 2019/1896 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 295, 1–131.

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 1351, 22 de mayo de 2024, pp. 1–71.

Reino de España y Reino de Marruecos. (2025). *Declaración Conjunta. XIII Reunión de Alto Nivel Marruecos-España, 4 de diciembre de 2025*. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2025/04122025-declaracion-conjunta-espana-marruecos.pdf>

Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África* (Informe Especial n.º 17/2024). Tribunal de Cuentas Europeo. <https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-17>

Unión Europea. (2007). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, C 303, 1–16.

### **Fuentes normativas españolas**

España. *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

España. *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Boletín Oficial del Estado, núm. 10, 12 de enero de 2000.

España. *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria*. Boletín Oficial del Estado, núm. 263, 31 de octubre de 2009.

España. *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, 31 de marzo de 2015.

España. *Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992. Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, 25 de abril de 1992.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (2006). *Plan África 2006-2008*. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/archivo/190506-africa.aspx>

Ministerio del Interior. (2019, 18 de enero). *Plan de medidas para el refuerzo y modernización del sistema de protección fronteriza terrestre en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla*. Presidencia del Gobierno. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodem Ministros/paginas/enlaces/180119-enlaceceutaymelill.aspx>

Ministerio del Interior. (2025, 17 de enero). La Oficina de Asilo y Refugio resuelve en 2024 96.251 expedientes de protección internacional, un 4,2 por ciento más que en 2023. Gobierno de España. <https://www.interior.gob.es/opencms/en/detail-pages/article/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-resuelve-en-2024-96.251-expedientes-de-proteccion-internacional-un-42-por-ciento-mas-que-en-2023/>

## **Jurisprudencia**

### *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (1989). *Soering c. Reino Unido*, demanda n.º 14038/88, 7 de julio de 1989.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2011). *M.S.S. c. Bélgica y Grecia* [Gran Sala], demanda n.º 30696/09, 21 de enero de 2011.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2012). *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* [Gran Sala], demanda n.º 27765/09, 23 de febrero de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2017). *N.D. y N.T. c. España* [Sección Tercera], demandas n.º 8675/15 y 8697/15, 3 de octubre de 2017.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2020). *N.D. y N.T. c. España* [Gran Sala], demandas n.º 8675/15 y 8697/15, 13 de febrero de 2020.

### *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2008). *Parlamento Europeo c. Consejo de la Unión Europea*, asunto C-133/06, 6 de mayo de 2008.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2011). *N. S. y otros*, asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, 21 de diciembre de 2011.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2019). *M. y otros c. Ministerstvo vnitra y otros*, asuntos acumulados C-391/16, C-77/17 y C-78/17, 14 de mayo de 2019.

Tribunal General de la Unión Europea. (2017). *NF c. Consejo Europeo*, asunto T-192/16, auto de 28 de febrero de 2017.

#### *Tribunal Constitucional español*

Tribunal Constitucional. (2020). *Sentencia 172/2020, de 19 de noviembre de 2020*. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 332, 22 de diciembre de 2020.

#### *Tribunal Supremo español*

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta *Sentencia núm. 86/2024, de 22 de enero de 2024 Rec. 6480/2022* Ponente: Luis María Díez-Picazo Giménez ECLI: ES:TS:2024:114

## 7. Anexos

### Anexo I. Tabla comparativa del principio de non-refoulement en el Derecho Internacional y europeo

Esta tabla recoge los principales instrumentos normativos en los que se recoge el principio de non-refoulement, su ámbito de aplicación, el contenido específico de la protección que confieren y las limitaciones o excepciones previstas. Su finalidad es ofrecer una visión comparada que ponga de manifiesto la cobertura multinivel de este principio y los distintos grados de protección que operan sobre las prácticas de control fronterizo analizadas.

Instrumento	Ámbito	Contenido de la protección	Limitaciones / Excepciones
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 (art. 33)	<i>Derecho Internacional de los Refugiados</i>	Prohíbe la devolución o expulsión de refugiados a territorios donde su vida o libertad peligran por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas.	Excepción por seguridad nacional o peligro para la comunidad (art. 33.2). No cubre a quienes no reúnen la condición de refugiados.
Protocolo de Nueva York, 1967	<i>Derecho Internacional de los Refugiados</i>	Extiende temporalmente la aplicación de la Convención de 1951, eliminando el límite temporal de los «sucesos ocurridos antes de 1951».	Mismas excepciones que el art. 33.2 de la Convención de 1951.
Convención contra la Tortura (CCT), 1984 (art. 3)	<i>Derecho Internacional de los Derechos Humanos</i>	Prohíbe la expulsión, devolución o extradición a un Estado donde haya razones para creer que la persona será sometida a tortura.	Sin excepciones. Aplicación caso por caso; no exige condición de refugiado.

Instrumento	Ámbito	Contenido de la protección	Limitaciones / Excepciones
PIDCP, 1966 (art. 7 y art. 13)	<i>Derecho Internacional de los Derechos Humanos</i>	Prohíbe el trato inhumano o degradante (art. 7). El Comité de Derechos Humanos ha extendido su alcance al non-refoulement cuando existe riesgo real de tales tratos.	El principio se deriva por interpretación jurisprudencial, no de forma expresa del texto.
Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), 1950 (arts. 3 y 13)	<i>Derecho Regional Europeo</i>	El TEDH ha consolidado el non-refoulement como obligación implícita del art. 3: ningún Estado puede devolver a una persona cuando exista riesgo real de tortura o trato inhumano.	Sin excepciones al art. 3. Requiere evaluación individualizada. Se aplica en cualquier lugar bajo jurisdicción del Estado.
Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 18 y art. 19.2)	<i>Derecho de la Unión Europea</i>	Art. 18 garantiza el derecho de asilo. Art. 19.2 prohíbe expulsión, extradición o devolución a un Estado donde exista riesgo grave de pena de muerte, tortura o trato inhumano o degradante.	Vincula a los Estados miembros al aplicar Derecho de la UE. Interpretación coherente con el CEDH.
Directiva 2011/95/UE (art. 21) – Directiva de Reconocimiento	<i>Derecho de la Unión Europea</i>	Recoge expresamente el principio de non-refoulement como obligación de los Estados miembros. Prohíbe la devolución de refugiados reconocidos, salvo excepciones tasadas de seguridad.	Excepciones por amenaza grave para la seguridad o condena por delito especialmente grave. Limitada a beneficiarios de protección internacional reconocida.
Ley Orgánica 12/2009 de Asilo	<i>Derecho Interno Español</i>	Recoge el principio de no devolución como	La LO 4/2015 (régimen especial Ceuta/Melilla)

Instrumento	Ámbito	Contenido de la protección	Limitaciones / Excepciones
(España) (art. 6 y art. 21)		garantía básica. Prohíbe la devolución de solicitantes cuya solicitud esté pendiente. Regula el rechazo en frontera con garantías de identificación.	introduce el rechazo en frontera sin identificación expresa, generando conflicto normativo.

## Anexo II. Tabla de jurisprudencia internacional y europea relevante

Caso	Órgano	Fecha	Hechos esenciales	Fallo y relevancia para el TFG
<b>N.D. y N.T. c. España</b>	<i>TEDH Gran Sala</i>	13/02/2020	Devoluciones en caliente desde la valla de Melilla a Marruecos sin identificación ni evaluación individual.	No vulneración del art. 4 Protocolo 4 CEDH (expulsiones colectivas) al atribuirse la situación a la conducta de los propios migrantes. Voto particular crítico. Sentencia controvertida por la doctrina.
<b>Hirsi Jamaa y otros c. Italia</b>	<i>TEDH Gran Sala</i>	23/02/2012	Interceptación y devolución de migrantes somalíes y eritreos en alta mar hacia Libia por guardacostas italianos.	Vulneración de arts. 3 y 4 Protocolo 4 CEDH. El Estado ejerce jurisdicción extraterritorial. Se aplica non-refoulement en alta mar.
<b>M.S.S. c. Bélgica y Grecia</b>	<i>TEDH Gran Sala</i>	21/01/2011	Transferencia de solicitante de asilo afgano de Bélgica a Grecia por el sistema Dublín. Condiciones inhumanas de	Vulneración art. 3 CEDH por ambos Estados. Grecia por las condiciones; Bélgica por transferir pese al conocimiento de esos fallos sistémicos.

Caso	Órgano	Fecha	Hechos esenciales	Fallo y relevancia para el TFG
			recepción en Grecia.	
<b>Ilias y Ahmed c. Hungría</b>	<i>TEDH Gran Sala</i>	21/11/2019	Retención de solicitantes de asilo en zona de tránsito en la frontera húngaro-serbia y devolución a Serbia sin evaluación.	Vulneración art. 3 CEDH (condiciones de detención) y art. 5 (derecho a la libertad). La devolución a Serbia sin análisis de seguridad vulnera el non-refoulement.
<b>N.S. c. Secretary of State (C-411/10 y C-493/10)</b>	<i>TJUE Gran Sala</i>	21/12/2011	Transferencia de solicitantes de asilo a Grecia en virtud del Reglamento Dublín II pese a deficiencias sistémicas en el sistema de asilo griego.	Los Estados miembros no pueden efectuar traslados si existen deficiencias sistémicas que supongan tratos inhumanos o degradantes (art. 4 CDFUE).
<b>STS 86/2024</b>	<i>Tribunal Supremo (España)</i>	Enero 2024	Retorno a Marruecos por la vía de hecho de menores no acompañados que habían accedido a Ceuta durante la entrada masiva de mayo de 2021. La Administración procedió a la repatriación basándose únicamente en el Acuerdo hispano-marroquí de 2007, omitiendo cualquier expediente administrativo individualizado.	El Tribunal confirma la ilegalidad de las devoluciones por la absoluta inobservancia de la Ley de Extranjería, determinando que el Acuerdo de 2007 no autoriza a prescindir de los trámites legales españoles. Se vulneró el derecho fundamental a la integridad física y moral (art. 15 CE) al poner a los menores en peligro sin ponderar su interés superior ni sus circunstancias individuales. Actuación = una expulsión

Caso	Órgano	Fecha	Hechos esenciales	Fallo y relevancia para el TFG
				colectiva prohibida por el CEDH.
<b>STC 172/2020</b>	<i>Tribunal Constitucional (España)</i>	2020	Recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional 10.ª LO 4/2015 (régimen especial de rechazo en frontera en Ceuta y Melilla).	Constitucional el rechazo en frontera siempre que se respeten garantías mínimas, dejando abierta la cuestión de su compatibilidad con el CEDH.

### Anexo III. Cronología de hitos legislativos, judiciales y fácticos (1951–2025)

Esta tabla ordena temporalmente los principales hitos normativos, jurisprudenciales y fácticos que configuran el marco de análisis. Se incluyen desde la adopción de los primeros instrumentos internacionales hasta los desarrollos más recientes en la frontera sur española. El código de colores permite identificar la naturaleza de cada hito: derecho internacional general, acuerdos bilaterales España-Marruecos, normativa de la Unión Europea, legislación y casos españoles, y pronunciamientos jurisprudenciales.

**Leyenda:**

Internacional	Bilateral	Derecho UE	España	Jurisprudencia
---------------	-----------	------------	--------	----------------

Fecha	Hito	Descripción y relevancia para el principio de non-refoulement
1951	Convención de Ginebra	Adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Se codifica por primera vez el principio de non-refoulement en el art. 33.
1967	Protocolo de Nueva York	Extensión temporal y geográfica de la Convención de 1951. España lo ratifica, adhiriéndose al régimen internacional de protección.
1984	Convención contra la Tortura (CCT)	Adopción de la CCT. El art. 3 establece una prohibición absoluta de devolución si existe riesgo de tortura, sin excepciones.
1991	Tratado de Amistad España-Marruecos	Firma del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación entre España y Marruecos, que establece el marco general de la cooperación bilateral incluida la materia migratoria.
1992	Acuerdo de Readmisión España-Marruecos	Primer acuerdo bilateral de readmisión. Establece el mecanismo de devolución de nacionales marroquíes y de terceros países procedentes de Marruecos.
1999	Consejo Europeo de Tampere	Se sienta la base política para la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el compromiso de garantizar el non-refoulement.

<b>Fecha</b>	<b>Hito</b>	<b>Descripción y relevancia para el principio de non-refoulement</b>
2004	Creación de Frontex	Se crea la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, cuya actuación tendrá consecuencias directas para el control de la frontera sur.
2009	LO 12/2009 de Asilo (España)	Ley Orgánica reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Transpone las Directivas del SECA al ordenamiento español. Garantiza el principio de no devolución.
2011	M.S.S. c. Bélgica y Grecia (TEDH)	Gran Sala: condena a Grecia por condiciones inhumanas y a Bélgica por transferir al conocer los fallos sistémicos. Refuerza la responsabilidad estatal en el no-refoulement.
2011	N.S. (TJUE C-411/10)	El TJUE establece que los traslados Dublín quedan prohibidos cuando existen deficiencias sistémicas que impliquen riesgo de trato inhumano (art. 4 CDFUE).
2012	Hirsi Jamaa c. Italia (TEDH)	Gran Sala: el TEDH extiende la aplicación del non-refoulement al alta mar. Los Estados ejercen jurisdicción extraterritorial sobre quienes controlan en embarcaciones.
2015	LO 4/2015 – Régimen especial Ceuta/Melilla	Introducción de la disposición adicional 10. <sup>a</sup> : el «rechazo en frontera» permite devolver a personas interceptadas en las vallas sin identificación ni acceso a procedimiento de asilo.
2019	Acuerdos de cooperación policial España-Marruecos	Refuerzo de los acuerdos de cooperación policial y en materia migratoria. Ampliación de la presencia de agentes marroquíes en funciones de control en áreas fronterizas.
2019	Ilias y Ahmed c. Hungría (TEDH)	Gran Sala: condena a Hungría por detención en zona de tránsito y devolución a Serbia sin análisis individualizado del riesgo. Aplicación directa del non-refoulement.
2020	STC 172/2020 (TC España)	El Tribunal Constitucional declara constitucional el rechazo en frontera (DA 10. <sup>a</sup> LO 4/2015) con reservas de compatibilidad con el CEDH que no resuelve.
2020	N.D. y N.T. c. España (TEDH Gran Sala)	Sentencia que no aprecia vulneración del art. 4 Protocolo 4 CEDH, atribuyendo la situación a la conducta de los

Fecha	Hito	Descripción y relevancia para el principio de non-refoulement
		<b>migrantes. Voto particular crítico de varios magistrados. Fuertemente contestada por la doctrina.</b>
2021	<b>Crisis de mayo 2021 – Ceuta</b>	<b>Entrada masiva de más de 8.000 personas por la frontera de Ceuta en un solo día. Devoluciones en caliente masivas documentadas por organizaciones de derechos humanos (CEAR, HRW, AI).</b>
2022	<b>A.A. y otros c. Macedonia del Norte (TEDH)</b>	<b>El TEDH condena la expulsión colectiva sin evaluación individual. Reitera la prohibición de las expulsiones colectivas como dimensión del non-refoulement.</b>
2024	<b>STS 86/2024 (Tribunal Supremo, España)</b>	<b>El Tribunal Supremo confirma la legalidad del rechazo en frontera en el marco interno, sin pronunciarse sobre la compatibilidad con el CEDH ni con el Derecho Internacional de los Refugiados.</b>
2025	<b>Repunte migración irregular Ceuta</b>	<b>Incremento cercano al 40% en entradas irregulares en Ceuta frente a tendencia decreciente en el resto del territorio. La frontera sur mantiene su condición de punto crítico del sistema europeo de asilo.</b>

## DECLARACIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL:

Curso 2025/2026

### ANEXO: Declaración de uso de herramientas de IA generativa

Nombre Grado/Máster:	Derecho y Relaciones Internacionales
Nombre Alumno:	Ane Portuburu Lasa
Coordinador/a TFG/TFM:	Marta Paradés Martín
Nombre Director/a de TFG/TFGM:	Cristina Sáenz Pérez

Declaro que para la elaboración del presente Trabajo Fin de Grado / Trabajo Fin de Máster se ha utilizado inteligencia artificial generativa como herramienta de apoyo.	SÍ	NO
---	----	----

#### 1) Uso de la IA Generativo

Si tu respuesta ha sido SÍ, contesta a las siguientes preguntas. Si has contestado NO, pasa al apartado 2.

##### Uso ético

	SÍ	NO
¿A la hora de usar la herramienta IA, en los <i>prompts</i> utilizados has incluido datos de carácter sensible o de carácter personal (fotos de personas reales, datos personales, etc.)? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		NO
¿Has orientado tu uso a suplantar tu trabajo personal sin hacer una revisión crítica de la extraído en la herramienta IA? <i>Si tu respuesta es afirmativa especifica cuáles.</i>		NO
¿Has tenido en cuenta las recomendaciones académicas que te han hecho específicamente en el Grado/Máster sobre lo que está permitido o no con la IA?	SÍ	

##### Uso técnico realizado:

¿Qué herramientas has utilizado (ChatGPT, Copilot, Claude, Nano Banana...)?  
Especifica la versión o tipo de licencia.

##### Claude – Sonnet 4.6

### Marcar lo que corresponda:

Generación de texto (*Especificar qué herramientas*) → Batería de ideas inicial para orientar el enfoque del trabajo por mi interés en especial en la migración, incluyendo sugerencia de casos oportunos en función de conocimientos previos (Grecia y Turquía trabajados en la asignatura de Derecho de la Unión Europea) y justificación de por qué Ceuta y Melilla resultaban un caso de estudio especialmente pertinente. Ideas para estructurar el índice inicial y reagrupar contenidos en epígrafes más cohesionados. Orientación sobre qué incluir y qué eliminar en el resumen ejecutivo del trabajo. Sugerencia de contenidos y enfoque para el *abstract* en inglés. Contenido para los tres anexos: tabla comparativa del principio de *non-refoulement* (Anexo I), tabla de jurisprudencia con criterios de selección y categorización (Anexo II), y cronología de hitos (Anexo III).

Reformulación (*Especificar qué herramientas*) → Mejora de la formulación de epígrafes del índice para que reflejaran con mayor precisión el contenido de cada sección. Identificación de circularidad argumentativa dentro de párrafos, señalando cuando una frase retomaba el mismo punto sin avanzar en el argumento, para que lo pudiera corregir. Detección de frases excesivamente largas con acumulación de comas, sugiriendo dónde convenía dividir las en dos oraciones independientes para ganar en claridad (yo las reformulaba). Revisión del *abstract* en inglés para corregir errores gramaticales y mejorar su precisión terminológica.

Traducción / corrección (*Especificar qué herramientas*) → Corrección del *abstract* en inglés (error gramatical). Detección de errata en el título del propio TFG (*non-refoulment* cambiándolo por *non-refoulement*). Detección de error de nombre en la sección 3.2.1.2. Detección y corrección del uso incorrecto de comillas en la referencia a González García (2015), que podía hacer parecer una cita literal lo que era una paráfrasis, entre otros usos de esa herramienta.

Sugerencia de estructura (*Especificar qué herramientas*) → Reorganización del índice inicial en epígrafes más cohesionados, evitando la dispersión temática y asegurando que Ceuta y Melilla mantuvieran su centralidad como objeto de estudio. Recomendación de integrar el contenido comparativo como subsección 4.6 en lugar de como capítulo independiente, para no romper la coherencia del caso de estudio. Propuesta de estructura para el Capítulo 4 completo y sus subepígrafes. Propuesta de estructura de conclusiones.

Apoyo metodológico (*Especificar qué herramientas*) → Orientación sobre cómo justificar la elección metodológica en términos académicos. Identificación de errores formales como notas a pie de página vacías. Evaluación de si la extensión y distribución del contenido entre capítulos era equilibrada y proporcional a los objetivos planteados. Orientación sobre qué tipo de fuentes (normativas, jurisprudenciales, doctrinales, informes de organismos internacionales) eran más pertinentes para un análisis jurídico-normativo de estas características. Valoración crítica del trabajo en su conjunto con estimación de calificación y señalamiento de las áreas que requerían mayor desarrollo o rigor analítico para alcanzar la mejor nota posible.

☒ Buscar o citar bibliografía (*Especificar qué herramientas*) → Orientación sobre palabras clave para la búsqueda de fuentes primarias y secundarias relevantes para el tema (*non-refoulement*, devoluciones en caliente, externalización del control migratorio). Indicación de bases de datos y repositorios donde localizar jurisprudencia, doctrina académica y documentos institucionales (TEDH, TJUE, Dialnet, EUR-Lex, ACNUR). Identificación de fuentes relevantes no incluidas en el trabajo y sugerencia de su incorporación.

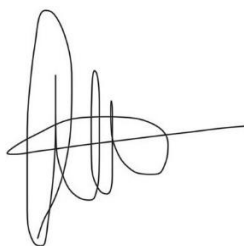
☒ Generar contenido audiovisual (videos, infografías, audios, imágenes, gráficos. *Especifica en concreto qué contenidos has generado con IA además de citarlo correctamente en el trabajo.* → Apoyo en la elaboración de los anexos del trabajo mediante el filtrado y organización de información seleccionada por mí: comparativa del principio de *non-refoulement* en distintos instrumentos jurídicos internacionales y europeos (Anexo I), selección y sistematización de jurisprudencia relevante del TEDH, TJUE y tribunales españoles (Anexo II), y cronología de hitos legislativos, judiciales y fácticos en materia de asilo y control fronterizo entre 1951 y 2025 (Anexo III), con el objetivo de visualizar diferencias y patrones entre los distintos marcos normativos y pronunciamientos judiciales.

☒ Otros (*Especificar qué herramientas*) → Identificación de ideas duplicadas o redundantes entre secciones. Sugerencia de sinónimos y alternativas de vocabulario para evitar repetición léxica. Identificación de zonas con frases más extensas de lo necesario y propuesta de recortes concretos sin pérdida de argumento. Evaluación crítica del conjunto del trabajo con propuesta de mejoras para alcanzar una calificación superior. Valoración de qué anexos aportaban valor real al TFG frente a los que serían solo volumen.

Confirmando que el contenido final ha sido revisado, corregido y validado íntegramente por mí como autor/a y asumo la plena responsabilidad académica del mismo.

La utilización de la IA no ha sustituido el análisis crítico, la reflexión personal ni el trabajo intelectual propio exigido en un TFG/TFM.

**Firma:**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.