



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Análisis de la legislación española y comunitaria en materia de
inmigración irregular y sus impactos sobre los derechos
humanos de los migrantes en situación irregular**

*Analysis of the spanish and european legislation on irregular migration
and its impacts on the migrant's human rights*

Autor: Leticia Martínez-Echevarría
Gómez-Carrillo

5º Derecho y Relaciones
Internacionales (E5)

Tutor: Alfredo Dos Santos Soares

Madrid, junio 2025

Resumen: la inmigración irregular supone un ámbito realmente controvertido en la política y por ende de la acción normativa, tanto de la Unión Europea como del Estado español las cuales tienen consecuencias directas en la vida de las personas migrantes. Este trabajo analiza la legislación española y comunitaria en materia de inmigración irregular, focalizándose en el estudio de la salvaguarda efectiva de los derechos humanos de las personas migrantes a la luz de estos textos legislativos. Para ello se ha seguido una metodología de estudio de la ley aplicable, complementado con la jurisprudencia y doctrina pertinente, para compararlo con la realidad descrita por los informes relevantes en esta materia. Todo ello con el objetivo de observar si los derechos recogidos por la legislación aplicable son efectivamente protegidos. Ante esto se ha podido concluir que la ley es más garantista que las protecciones que realmente se dan.

Abstract: irregular immigration is a highly controversial political topic, both in the EU and the Spanish State which has direct consequences on migrant's lives. This work aims to analyze the spanish and european law on migration, focusing on the study of the safeguarding of migrant's human rights under these laws. To achieve this, the method used was an study of the law, complemented by the study of the pertinent doctrine and jurisprudence, to compare it with the reality of the situation as described by the relevant reports. All this with the objective of observing whether the rights consacrated under the law are effectively protected. It has been concluded that there is a breach between the protection under the law and the one actually granted.

Palabras clave: legislación española, legislación europea, inmigración irregular, frontera

Key words: spanish legislation, european legislation, irregular immigration, border

ÍNDICE

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN GENERAL.....	6
1.1. Contextualización y justificación del objeto de estudio	6
1.2. Estado de la cuestión y marco teórico	7
1.3. Objetivo y pregunta de investigación	8
1.4. Metodología y estructura del trabajo	11
CAPÍTULO II. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA APLICABLE	12
2.1. Directiva de Retorno 2008/115/CE.....	13
2.2. Reglamento UE 2024/1351.....	16
2.3. Otros	19
CAPÍTULO III. LA LEGISLACIÓN RELEVANTE DE ESPAÑA	21
3.1. Ley Orgánica 4/2000 (LOEX). Régimen general de extranjería.....	21
3.2. Reglamento de Extranjería, Real Decreto 1155/2024.....	24
3.3. Real Decreto-ley 2/2025 contingencias migratorias extraordinarias	26
3.4. Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria	27
3.5. III Plan África	29
CAPÍTULO IV. REALIDAD DEL PROCESO: ANÁLISIS DE LA SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS	33
4.1. Recibimiento	35
4.2. Posibilidades legales	37
4.3. Servicios que se prestan	42
CAPÍTULO V. LOS PROBLEMAS DETECTADOS EN EL PROCESO	47
5.1. Problemas denunciados por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado	47
5.2. Labores realizadas por ACNUR.....	48
5.3. Perspectiva aportada por la Cruz Roja en este ámbito	49

5.4. Insuficiencias que denuncia la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía	49
5.5. Críticas realizadas por Irídia	49
5.6. Problema central: las pruebas para la determinación de edad con el objetivo de comprobar si se trata de un menor o no.....	50
CAPÍTULO VI. PROPUESTAS ALTERNATIVAS.....	54
6.1. Aspectos Internacionales	54
6.2. Aspectos Nacionales	55
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES FINALES.....	57

ÍNDICE DE FIGURAS:

TABLAS O CUADROS:

- Tabla nº 1: Distintos aspectos de los migrantes, página 16
- Tabla nº 2: resumen de los textos legislativos, página 20
- Tabla nº3: resumen capítulo IV, fases de las llegadas de los inmigrantes, página 34
- Tabla nº 4: tipo de servicios prestados a los inmigrantes, página 43

GRÁFICOS:

- Gráfico nº 1: llegadas de inmigrantes a España desde 2020 hasta 2024, página 35
- Gráfico nº 2: solicitudes de protección internacional en España desde 2020 hasta 2024, página 39
- Gráfico nº 3: comparación entre retorno y expulsiones ejecutadas frente a las llegadas irregulares desde 2020 hasta 2024., página 42
- Gráfico nº 4: MENAS inscritos en España en 2024, página 48

ABREVIATURAS

UE: Unión Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

CEDH: Convenio Europeo de los Derechos Humanos

LO: Ley Orgánica

BOE: Boletín Oficial del Estado.

ONU: Organización de las Naciones Unidas

UNHCR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

LOEx: Ley Orgánica de Extranjería

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1. Contextualización y justificación del objeto de estudio

La inmigración irregular es un fenómeno que afecta negativamente a millones de personas anualmente, globalmente por supuesto, pero en lo que concierne a este trabajo se pondrá un foco especial en la situación migratoria en Europa y, más en concreto, en España. Según especificó la agencia de la Unión Europea Frontex el 20 de febrero de 2025, en 2024 entraron irregularmente en las fronteras europeas un poco más de 239.000 personas (Frontex, 2025).

El número de personas que entra en el espacio europeo oscila notablemente con el curso de los años y depende de innumerables factores externos e internos, como pueden ser las crisis económicas, pandemia del COVID-19, guerras o desastres naturales que fuerzan a los ciudadanos a huir... No obstante, la ruta mediterránea y la ruta de África occidental están constantemente transitada, como así lo indica Frontex. España constituye uno de los principales países de acceso a la Unión Europea, con fuerte presión migratoria en las islas Canarias.

Consecuentemente, es un tema que resulta ser objeto de discusión y debate frecuente en la política tanto europea como española, generando disputas que ahondan la brecha que existe en la discordia de las ideologías. Los discursos políticos, en medio de la complejidad jurídica, moral y de gestión, se mueven como un péndulo, pasando por la securitización del fenómeno migratorio, hasta la victimización de los inmigrantes. En este contexto, no es inusual que se emplee la migración como herramienta política; esto se puede hacer de diferentes maneras: en los países de origen, para aumentar la capacidad en la negociación internacional jugando la baza de la posibilidad de aumentar la presión migratoria si se ejerce menos control en las fronteras; en el país de llegada, para insuflar de radicalismo los discursos políticos. Ambos atentan contra la idea kantiana de que el humano es un fin es sí mismo, debido a la dignidad inherente de cada uno solo por el hecho de ser persona y que, por lo tanto, nunca puede ser empleada como un medio. Los resultados de estas prácticas son especialmente negativos, creando brechas diplomáticas entre Estados que tienen potencial para colaborar, también para las sociedades, que se polariza con estos discursos políticos, pero, sobre todo, para las personas que se encuentran en estas situaciones migratorias contra las cuales en ocasiones se cometen violaciones de sus derechos humanos, como se verá a lo largo de este trabajo.

En medio de este contexto, y remando a contracorriente de estos discursos, mentalidades

y prácticas, este trabajo se propone realizar un análisis objetivo, basado en la jurisprudencia y la realidad sin filtros para observar sin pretensiones las fronteras españolas, que constituyen una parte de las europeas, focalizándose en los derechos humanos.

El objetivo es reconstruir, en base a un estudio sistemático de la normativa aplicable, el recorrido que sigue una persona que entra en España irregularmente: desde el primer contacto con las autoridades fronterizas, pasando por la solicitud de protección internacional cuando esta sea posible o el acceso a otro tipo de protección desde vías distintas de regularización, hasta una eventual medida de retorno. Todo ello con el objetivo final de estudiar la protección de los derechos humanos en las etapas por las que puede pasar un inmigrante en situación irregular en el territorio español. Por lo tanto, este análisis pretende ofrecer una “fotografía” de la realidad normativa, para poder valorar posteriormente si el ordenamiento vigente garantiza efectivamente los derechos fundamentales de las personas migrantes o si, por el contrario, genera espacios de vulnerabilidad incompatibles con las exigencias de un Estado social y democrático de derecho.

1.2. Estado de la cuestión y marco teórico

El estudio de la inmigración irregular en la frontera española ha sido objeto de estudio de muchos trabajos; desde informes del gobierno con datos estadísticos hasta documentos de ONGs que narran lo testificado, incontables artículos periodísticos, y trabajos académicos. También han sido analizados los derechos humanos en la frontera española por algunos tribunales, como es el caso del asunto *N.D. y N.T. c. España* (TEDH, Gran Sala, 2020), sobre el cual sentenció un fallo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

No obstante, es pertinente observar que la gran mayoría del contenido bibliográfico apuntado aborda aspectos concretos del fenómeno migratorio, pero no reconstruye (o no se ha encontrado ningún trabajo que lo haga) de manera sistemática el itinerario que una persona cuando entra de forma irregular en España sigue en función de la legislación aplicable.

En cuanto al marco teórico en que se va a anclar este trabajo será principalmente normativo. En primer lugar, en la Constitución Española en vigor, de 1978, la cual recoge en su art. 10 que valores como la dignidad de la persona o sus derechos fundamentales

son el fundamento tanto del orden político como de la paz social y que también reconoce el derecho de asilo en los términos recogidos en los tratados internacionales (art. 13.4 CE). Partiendo de esta base que otorga el contenido constitucional se traza un entramado legislativo sobre el cual se apoyará este trabajo: la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Reglamento de desarrollo, recientemente actualizado por el Real Decreto 1155/2024; la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria; la Directiva 2008/115/CE, relativa a normas y procedimientos comunes para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular; el Reglamento (UE) 2024/1351, que configura el nuevo marco común de gestión del asilo y la migración; y el Real Decreto-ley 2/2025, que introduce mecanismos específicos para las contingencias migratorias extraordinarias, especialmente en relación con menores extranjeros no acompañados.

Desde la perspectiva teórica, este trabajo empleará un análisis de las leyes, como ya se ha explicado, focalizado en la manera en la que los derechos humanos son salvaguardados bajo su amparo. De esta manera se podrá evaluar tanto la adecuación de los procedimientos a sus requisitos formales como la coherencia con los estándares establecidos de protección recogidos por el Derecho internacional, nacional y europeo. En definitiva, este marco teórico proporciona una visión que, gracias al análisis jurídico y legal, permite valorar la situación de la inmigración irregular con claridad.

1.3. Objetivo y pregunta de investigación

El objetivo de este trabajo es arrojar un poco de luz sobre la cuestión que se plantea y contribuir, aunque sea de manera modesta, a un debate que con demasiada frecuencia se formula en términos simplistas o abiertamente polarizados. Soy plenamente consciente de que no puedo “resolver” el problema con estas páginas; sin embargo, sí pretendo, en la medida de lo posible, esclarecer con cierta objetividad algunas de las cuestiones sobre las que se especula diariamente en torno a la inmigración irregular en España.

En particular, me preocupa un problema que ya ha sido brevemente introducido: la manera en que muchos actores políticos, de muy distintos talantes ideológicos, instrumentalizan la inmigración irregular para ganar apoyos o suscripciones a sus partidos, convirtiendo a las personas migrantes en meros recursos retóricos, no respetando con ello la dignidad inherente al ser humano por el hecho de ser. A partir de este presupuesto, me resulta especialmente problemática la deriva utilitarista de cierto

discurso político, en el que se normalizan situaciones extremas sufridas por quienes entran en España de forma irregular con el único propósito de justificar una determinada medida o de sembrar miedo y odio. Esta dinámica no solo polariza la escena política, sino que, más peligrosamente, contribuye a fracturar y endurecer la propia sociedad.

Con este contexto de fondo, el trabajo pretende ofrecer una especie de “fotografía” lo más nítida posible de la situación actual, intentando dejar en un segundo plano, al menos en la fase descriptiva, mis propias posiciones valorativas. Para ello, se comenzará por el estudio sistemático de la legislación pertinente en materia de extranjería, asilo y retorno, así como de su desarrollo reglamentario, puesto que es el derecho positivo el que traza los contornos de la realidad jurídica con la que se enfrentan las personas migrantes en la frontera. A partir de ese análisis normativo, se tratará de reconstruir de manera detallada el itinerario que sigue una persona que accede irregularmente al territorio español y las distintas respuestas que el ordenamiento ofrece.

Sobre esta base, el trabajo dará un paso más y pasará a examinar críticamente si, en la práctica, dichas normas y procedimientos garantizan una salvaguarda adecuada de los derechos humanos en las fronteras españolas o si, por el contrario, generan espacios de vulnerabilidad estructural. Me interesa especialmente identificar aquellos puntos del proceso en los que la persona migrante corre un riesgo particular de ver menoscabada su dignidad o sus derechos fundamentales, ya sea por vacíos normativos, por diseños procedimentales poco garantistas o por formas de aplicación que se apartan del espíritu de la propia ley.

En otras palabras, la pregunta de investigación que orienta este trabajo puede formularse del siguiente modo: ¿cuál es la realidad que dibuja la legislación vigente en materia de inmigración irregular en las fronteras españolas y hasta qué punto dicha normativa, tal y como está concebida y se aplica, protege efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes en estas situaciones?

Es pertinente ahondar ahora en algunas distinciones conceptuales relevantes. Migración forzosa e inmigración irregular: si bien existen puntos de conexión entre ambos conceptos, la migración forzosa se asocia más con el motivo del desplazamiento, mientras que la inmigración irregular recoge más bien el modo en que se entra al país al que se está inmigrando. En un estudio realizado por la universidad de Columbia, se define la migración forzosa como los “movimientos de refugiados y

personas internamente desplazadas por el conflicto en su país de origen y por las personas desplazadas por los desastres naturales, ambientales, químicos o nucleares, por el hambre o por proyectos de desarrollo”.

Por otro lado, la migración irregular se refiere a aquella que ocurre fuera el marco legal establecido, lo cual varía en cada país en función de los distintos criterios que cada Estado determine como necesarios para adquirir a legalidad; como así lo establece Khalid Koser en su obra “Irregular migration” (Khalid Koser, 2005)

Solicitante de asilo, refugiado y personas internamente desplazadas (distinción conceptual y de los impactos que acarrear en la vida de la persona un estatus jurídico u otro): estos tres estatus comparten la situación de huida de país de origen por distintas circunstancias de peligro, no obstante, la determinación de un estatus jurídico u otro acarrea diferentes consecuencias en el sujeto al que se los conceden. Los dos primeros, solicitante de asilo y refugiado, han cruzado una frontera internacional; por su parte, la persona internamente desplazada permanece en las fronteras de su país y, por lo tanto, sigue siendo aplicable el Derecho interno o nacional; además, ser categorizado como “persona internamente desplazada” no conlleva un estatus jurídico, sino sencillamente una descripción de la situación en la que se encuentran estas personas.

Mientras que un solicitante de asilo está todavía pendiente de una resolución que le otorgaría protección internacional, el refugiado ya cuenta con una resolución a su favor. El Alto Comisionado de la ONU define a los refugiados, acorde con la definición proporcionada en la convención de Ginebra de 1951, como “personas que tienen un miedo fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, opinión política o miembros de un grupo social particular” (UNHCR, 1951).

Recibir un estatus jurídico de refugiado es relevante debido al impacto en la vida del beneficiario, pues, de acuerdo con el derecho Internacional, se aplica el principio de non refoulment referido a los casos en los que se prohíbe devolver a una persona a su lugar de origen cuando esto puede causar un riesgo a sus derechos humanos (como puede ser su vida, libertad, integridad física...).

1.4. Metodología y estructura del trabajo

Este trabajo de fin de grado va a tener varias fases, la primera, puramente teórica y objetiva, en la que se va a estudiar toda la legislación pertinente; primera y brevemente en el ámbito comunitario del Derecho de la Unión Europea, y después de una manera más extensa a nivel nacional del Estado miembro España, ya que este trabajo se focaliza en el flujo migratoria que llega al territorio español. Una vez se hayan analizado los instrumentos legislativos relevantes para el tema en el cual se va a centrar este trabajo, se va a estudiar después su impacto, primero el impacto de la legislación europea en la legislación española y luego los efectos que esta última tiene en sus fronteras. En este paso el foco se desplazará exclusivamente al territorio español, en concreto, a los lugares donde se reciben los inmigrantes provenientes del continente africano, por una razón puramente práctica de acotación.

Para observar el impacto real de la legislación española en su territorio voy a usar distintas fuentes, por un lado, estudios que se centren en esto para ver cómo es realmente el proceso por el que pasan los inmigrantes. Por otro lado, quiero intentar usar fuentes de primera mano y ha presenciado cómo es lo que de verdad les ocurre a estas personas que recibimos (o no) en nuestro país, porque en esta fase del trabajo se pretende observar la salvaguarda de los derechos humanos en la frontera.

Es entonces cuando entrarán en escena las perspectivas más subjetivas, reflexiones personales basadas en el análisis objetivo realizado. Finalmente, en lo que será la última parte del trabajo, se presentarán posibles soluciones o ideas que puedan acercarse a mejorar la situación. Para finalizar el trabajo se realizarán conclusiones.

CAPÍTULO II. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA APLICABLE

Dentro de un trabajo principalmente focalizado en el flujo migratorio proveniente desde el continente africano hasta las fronteras españolas, la pertinencia de las políticas en el ámbito de la migración provenientes de la Unión Europea radica en las competencias que el Estado soberano español ha cedido a la UE.

Esta cesión no es total, ya que la política migratoria dentro de la UE es una política compartida, como así establece el artículo 4.2 j) del TFUE y desarrollan los arts 77-80 TFUE. Adicionalmente, en los tratados de Ámsterdam y de Lisboa (que reforma el TFUE) se puede ver también como la UE tiene competencia compartida en este ámbito. Primero, en el Tratado de Ámsterdam, aunque no se consolida como una competencia compartida per se, pero se lleva al plano comunitario el tema de los visados, la inmigración y el asilo; así es como se asientan las bases de una política migratoria común. Esto evoluciona en 2007, cuando el Tratado de Lisboa se desarrolla la calificación de esta competencia como compartida, que ya se ha explicado.

El artículo 79 del TFUE supone una base jurídica para la mayoría de la legislación europea en materia migratoria. En dicho artículo se recoge la competencia de la UE para desarrollar una política común de inmigración, lo cual no quiere decir que la Unión Europea tenga competencia para imponer un modelo migratorio homogéneo en su territorio, sino que traza unos mínimos compartidos por todos los Estados miembro, los cuales mantienen competencia para luego desarrollarlos en el libre ejercicio de su soberanía.

Es decir, al ser una competencia compartida, si se va a tratar la legislación española en materia migratoria, el marco trazado por la Unión Europea es crucial para entender lo que se dictamina en España.

Habiendo establecido la relevancia de este apartado, estas son las principales obras legislativas europeas que se van a estudiar en este trabajo, para conocer mejor las líneas sobre las que se debe mover la legislación española en este ámbito migratorio:

2.1. Directiva de Retorno 2008/115/CE

Esta directiva es un instrumento legislativo clave en el entramado europeo que regula la inmigración irregular. Ejerce y desarrolla las competencias en esta materia que los Estados Miembro han cedido a favor de la Unión Europea.

Se trata de una directiva del Parlamento Europeo y el Consejo, que recoge las normas y los procedimientos que los miembros deben implementar comúnmente en materia de retorno de los nacionales de terceros Estados que entran en el espacio europeo de manera irregular, así como para asuntos de expulsión, internamiento y prohibición de entrada. Fue adoptado debido a la necesidad que existía de armonizar esta materia de retorno dentro del ámbito europeo, coordinando así entre los Estados miembro la gestión de la inmigración irregular, en concreto de este aspecto sensible de la inmigración.

Persigue principalmente dos objetivos: por un lado, un establecimiento eficaz de las políticas de retorno y su ejecución; y, por otro lado, garantizar los derechos humanos de las personas involucradas en estos movimientos, en particular los migrantes en situación irregular.

En cuanto a su aspecto jurídico, esta Directiva encaja en el entramado del espacio Shengen, de libertad, seguridad y justicia, habilitado por las competencias que los Estados miembro han cedido progresivamente a la UE en lo que se refiere a las competencias sobre la inmigración. Esta cesión de competencias ya abordada previamente ha permitido trazar una respuesta europea más coordinada sobre la inmigración, aumentando así la eficacia y la protección en este ámbito, por lo menos desde el plano teórico es así.

Esta tensión entre los objetivos marcados por la Directiva, como la eficacia del retorno y la garantía de derechos, han sido objeto de análisis por la doctrina. Así, Acosta Arcarazo (2009) indica que la Directiva de Retorno representa un punto de inflexión en la política migratoria europea ya que por primera vez se codificó comunitariamente un procedimiento común de expulsión, a la vez que se introducen unas garantías mínimas procesales ineludibles para los Estados miembro. Este autor advierte que la lógica bajo la que opera la Directiva es predominantemente securitaria, con lo cual la garantía de los derechos queda subordinada a la efectividad del retorno, siendo este el principal objetivo. En esta misma línea, Baldaccini (2009) manifestó que el margen de discrecionalidad de la Directiva permite a los Estados miembro en la configuración de

los procedimientos de internamiento y expulsión es lo suficientemente amplio como para generar diferencias sustanciales en el nivel de protección efectiva que se dispensa a aquellos migrantes en situación irregular en función del Estado en el que se hallen, lo cual resulta especialmente relevante en el caso español, como se estudiará más adelante en el Capítulo III.

En lo que se refiere al contenido de la Directiva, hay varios aspectos relevantes que deben ser desarrollados para entender cómo afectan a la realidad del proceso que tiene lugar en las fronteras europeas, entre otras las españolas, objeto de estudio de este trabajo. En primer lugar, se recogen una serie de garantías relativas al procedimiento; por ejemplo, que las decisiones de retorno, expulsión y prohibición de entrada han de ser adoptadas por escrito, también es obligatorio que estén motivadas y se debe permitir el recurso contra ellas. En segundo lugar, se recogen los derechos de las personas afectadas por estas medidas, en virtud de lo cual se prioriza el retorno voluntario frente al forzoso siempre que sea posible, también se dará prioridad al respeto por la unidad familiar, con las posibles consecuencias que esto pueda tener en las decisiones sobre la entrada o expulsión de una persona de nacionalidad distinta a la del Estado miembro. Adicionalmente, se prevé una asistencia sanitaria urgente en caso de que fuese requerida, una atención a las personas especialmente vulnerables y la protección de la educación de los menores. Con respecto de los menores se deben prestar especial protección a los no acompañados y para las familias con menores, a dichos menores solo está permitido tenerlos internados como último recurso y en el mínimo tiempo posible.

En tercer lugar, en lo que se refiere al internamiento con el objetivo de expulsión, se considera una medida excepcional y solo es posible emplearlas subsidiariamente, es decir, cuando no sean suficiente otras medidas que supongan menos ejercicio de la coercitividad. Dicho internamiento debe tener la menor durabilidad posible, lo cual se corresponde generalmente a unos 6 meses siendo admitida una prórroga en casos excepcionales de hasta otro año natural, este internamiento debe estar en todo caso controlado bajo el poder judicial. La regulación del internamiento como medida excepcional ha dado pie a un debate tanto doctrinal como jurisprudencial de gran talante. Desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se han pronunciado en varias ocasiones acerca de los límites del internamiento a efectos de expulsión bajo la luz de la Directiva. Por ejemplo, en la sentencia Kadzoev (TJUE, gran sala, 30 noviembre 2009, asunto C-357/09 PPU), el Tribunal clarificó que el periodo máximo de

internamiento según la Directiva- 18 meses- constituye un límite absoluto y por lo tanto no estaría permitirlo rebasarlo bajo ninguna circunstancia, aunque el retorno se rinda como materialmente imposible por razones imputables al propio interesado. Esta interpretación no por un lado refuerza el carácter garantista de la Directiva, pero, adicionalmente, como es señalado por Peers (2011), se evidencia la debilidad estructural de la Directiva en la ausencia de consecuencias claras para el Estado cuando el internamiento es indebidamente prolongado con falta de perspectiva razonable de expulsión, lo cual puede generar situaciones de privación de libertad indefinida incompatibles con el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En cuarto lugar, existe la posibilidad bajo el amparo de esta Directiva de imponer una prohibición de entrada, como ya se ha introducido previamente. No obstante, dicha prohibición no deberá exceder los 5 años como norma general. Excepcionalmente, se admite la posibilidad de ampliar la prohibición de entrada en los casos en los que la persona afectada por la prohibición suponga una amenaza grave para el orden público o la seguridad.

Esta Directiva resulta aplicable para los Estados miembro, consecuentemente, España debe aplicar también el contenido de la Directiva. Se debe recordar que la Directiva no es de aplicación directa, sino que es necesaria una trasposición legal para integrar el contenido, como mínimos (*floor, not ceiling*). Dicha Directiva 2008/115/CE, adoptó un plazo para la incorporación de su contenido en el Derecho nacional que duró hasta el 24 de diciembre de 2010. Cumpliendo con este plazo, España transpuso la Directiva europea al ordenamiento interno a través de la Ley Orgánica 2/2009.

Para entender bien cómo afecta la Directiva a cada persona en función de su situación, conviene tener claras las diferencias entre los distintos estatus jurídicos posibles, ya que las consecuencias legales son muy distintas en cada caso.

Cuadro n° 1: Distintos aspectos de los migrantes

Característica	Solicitante de asilo	Refugiado	Desplazado interno
Ha cruzado frontera internacional	Sí	Sí	No (permanece en su país)
Resolución favorable de protección internacional recibida	Pendiente	Sí	No aplica
Estatus jurídico reconocido	En proceso	Sí	No (solo descriptivo)
Principio non-refoulement	Aplica únicamente durante la tramitación	Sí — Convenio Ginebra 1951, art. 33	Aplica cada derecho nacional
Normativa de referencia	Ley 12/2009; Regl. 2024/1351	Convención Ginebra 1951; Ley 12/2009	Derecho interno del Estado de origen

Fuente: ... elaboración propia a partir de la Ley 12/2009, Reglamento 2024/1351, Convención de Ginebra 1951, Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7698>)

2.2. Reglamento UE 2024/1351

Este reglamento está muy ligado a la Directiva de Retorno que se acaba de explicar. Este Reglamento en concreto introduce novedades en el marco común de la gestión de asilo y migración dentro de las fronteras de la UE. Al aprobar este reglamento, se modifican otros anteriores y, más notoriamente, se deroga el Reglamento (UE) n° 604/2013 (Dublín III).

Dicha derogación introduce un cambio estructural de primer nivel en el sistema europeo de asilo cuyo alcance sigue siendo evaluado por la doctrina. Es importante anotar las críticas a las que ha sido sujeto el reglamento de Dublín: Thielemann (2003) anticipó en su día que el criterio de responsabilidad en base al Estado de primera entrada creaba en

la práctica una distribución de la responsabilidad entre los Estados miembros nada equitativa para la carga de asilo, recayendo de esta manera la responsabilidad desproporcionadamente sobre los países periféricos de la Unión, entre los cuales se encuentra España (pero también Italia por ejemplo), generando consecuentemente una presión migratoria mayor. Dicha disfunción fue corroborada por el mismo Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en concreto en el asunto *M.S.S contra Bélgica y Grecia* (TEDH, Gran Sala, 21 de enero de 2011, nº 30696/09). En este asunto el Tribunal declaró que la devolución automática al Estado de primera entrada, en este caso era Grecia, constituía una violación del artículo 3 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), puesto que las condiciones de acogida en ese Estado eran contrarias a la prohibición de tratos inhumanos o degradantes. Así, en este nuevo reglamento que se está analizando, el reglamento 2024/1351, se pretende corregir las disfuncionalidades que se acaban de describir bajo en amparo de Dublín. Esto se pretende conseguir, y se repite la palabra pretende porque tras 2 años de vigencia los resultados todavía no son patentables, bajo el mecanismo de solidaridad obligatoria; dicha obligatoriedad radica en la necesidad de aportar de alguna manera a la presión migratoria, existiendo todavía una flexibilidad en las formas para lograrlo- ayudas económicas, humanas... No se debe eludir la advertencia de Fernández Arribas (2023), que recoge que la efectividad del mecanismo dependerá en última instancia de la voluntad política de los Estados miembros para asumir sus compromisos de reubicación, lo cual según la experiencia de cuotas de 2015 no permite dar lugar a un optimismo excesivo.

Similarmente a la Directiva de retorno ya estudiada, este Reglamento también encuentra sitio en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, esta vez con el objetivo de trazar un enfoque global que integre aspectos internos (como pueden ser los procedimientos de asilo, acogida, solidaridad y retorno) además de los externos (que serían la cooperación con terceros Estados). La base sobre la que se asienta el contenido de este Reglamento es el recogido en el art. 80 TFUE: principio de solidaridad y de reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros.

En base a esto, se establece a través de este Reglamento un mecanismo de solidaridad el cual, si bien es obligatorio, también permite cierta flexibilidad. Apoyándose en el informe anual la Comisión redacta una proposición en la cual se identifican los Estados que sufren más presión migratoria y adicionalmente añade propuestas de disposiciones anuales de solidaridad. En otras palabras, los países del espacio Schengen que más

presión migratoria tienen, serán ayudados económicamente por el resto de los países. También se prevé la elaboración, a través de un acto de ejecución, de un contingente anual de solidaridad en el cual se incluirá una escala numérica y los tipos de contribuciones. Dichas contribuciones pueden tratarse de reubicaciones, contribuciones financieras u otras disposiciones alternativas.

En lo que se refiere al plano nacional, se imponen exigencias a los Estados miembros, que deben desarrollar estrategias nacionales en materias de gestión de asilo y migración. En ellas se ha de incluir instrumentos materiales y financieros, así como personal suficiente, además de planes de contingencia para hacer frente a circunstancias de presión migratoria aguda. La elaboración de estas estrategias se realizará contando con el apoyo de la Comisión y la Agencia de Asilo de la Unión Europea, así como otras agencias en caso de ser requeridas. Con el objetivo de asegurar una coherencia europea, también la Comisión realizará su Estrategia Europea de Gestión del Asilo y la Migración, junto con un informe anual que incluirá un análisis de la situación en las diversas rutas. Las contribuciones de los Estados se basan en unas referencias trazadas según población y el PIB de cada Estado miembro. De todas maneras, se debe que se mantiene un margen para elegir el tipo de solidaridad que es aportado. Para la coordinación de esta solidaridad a nivel europeo se ha creado una figura encargada de la supervisión de las facetas técnicas y operativas, mientras que también debe proteger el equilibrio en la distribución de las contribuciones entre los Estados que se benefician de las mismas.

La otra cara de la moneda de la solidaridad es la responsabilidad. Para determinar los Estados miembros que son responsables se seguirán los siguientes pasos: en primer lugar, se realizará una examinación de la solicitud de protección internacional, en este aspecto el raciocinio de este reglamento es el mismo que bajo la lógica de Dublín, salvo los criterios y procedimientos. Bajo este Reglamento, se protege de manera más enfatizada el interés del menor y la unidad de la familia. También se fortalecen los plazos y se imponen consecuencias más estrictas con el objetivo de lograr una reducción de movimiento secundarios no autorizados en los casos de incumplimiento de las obligaciones por parte del solicitante o de abandono del Estado responsable.

Adicionalmente, este Reglamento recoge, como aspecto principal del nuevo enfoque, la cooperación con terceros países, con el fin de encontrar los motivos que causan la migración irregular, aumentar la capacidad para gestionar de los Estados socios y hacer

frente al tráfico ilegal de personas y la trata, reforzando los acuerdos de readmisión y retorno, al son de la Directiva de Retorno (UE 2008/115/CE).

Por último, en lo que se refiere a los aspectos formales del Reglamento en notorio apuntar que, aunque entró en vigor teóricamente a los 20 días de haber sido publicado en el Diario oficial, su aplicación general ha sido pospuesta hasta el 1 de julio de 2026. Sin embargo, parte del contenido (como las disposiciones relacionadas con la planificación y la solidaridad) son aplicables desde el 11 de junio de 2024. Posteriormente, está previsto el desarrollo de un plan de ejecución conjunto, además de distintos planes nacionales que serán supervisados por la Comisión la cual debe asegurarse de que los Estados cuenten con las circunstancias necesarias para la ejecución del nuevo sistema europeo de gestión de asilo y migración.

2.3. Otros

También sería interesante analizar el plan de acción de la UE contra el tráfico de migrantes desarrollado entre 2021 y 2025 (Comisión Europea, 2025) que, como bien indica su nombre, pretende dismantelar redes de tráfico de personas que se aprovechan de las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que migran forzosamente. También busca, a través de la cooperación y de un enfoque holístico, identificar y ofrecer apoyo a las víctimas de esta trata. Adicionalmente, sería también pertinente el estudio del reglamento de screening en la frontera, el cual se denomina Reglamento UE 2024/1356 o informes comparados sobre los CIE (Centro de Internamiento de Extranjeros). No obstante, por temas de acotación es preferible centrarse solo en los dos instrumentos legislativos de la UE que ya se han desarrollado previamente en extensión.

A modo de síntesis de este marco normativo europeo que se acaba de analizar, la siguiente tabla recoge de modo sencillo los principales instrumentos legislativos relevantes para la materia que se estudia en el presente trabajo. Esta tabla identifica la naturaleza jurídica, su ámbito material y el impacto concreto que tienen en el ordenamiento jurídico español, que es el principal foco de estudio de este trabajo. Esta sistematización es relevante para la finalidad del trabajo para visualizar de forma clara la articularización entre nivel europeo y el nivel nacional, lo cual constituye el hilo conductor del presente análisis.

Tabla nº 2: resumen de los textos legislativos

Instrumento	Año	Tipo	Ámbito	Efecto en España
Directiva Retorno 2008/115/CE	2008	Directiva UE	Retorno, expulsión, internamiento	Transposición vía LO 2/2009
Reglamento UE 2024/1351	2024	Reglamento UE	Asilo, migración, solidaridad entre EEMM	Aplicación directa. Plena: jul. 2026
LOEX — LO 4/2000	2000	Ley Orgánica	Extranjería general (entrada, estancia, derechos)	Marco estatal principal
RD 1155/2024 — Reg. Extranjería	2024	Real Decreto	Desarrollo reglamentario de LOEX	Sustituye al RD 2011. Nuevas figuras de arraigo
RDL 2/2025 — Contingencias migratorias	2025	Real DL	Menores extranjeros no acompañados (MENA)	Habilita el traslado de MENA entre CCAA
Ley 12/2009 — Asilo y protección subsidiaria	2009	Ley	Protección internacional, asilo, subsidiaria	Suspende devolución durante tramitación
III Plan África	2019	Pol. exterior	Relaciones España-África (paz, desarrollo, migración)	Marco estratégico. Externalización control migratorio

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación pertinente (Directiva Retorno 2008/115/CE, Reglamento UE 2024/135, LOEX — LO 4/2000.

Como se observa en esta tabla, la coexistencia entre instrumentos de distinta naturaleza-Directivas, reglamentos, normas nacionales de desarrollo- genera un entramado complejo cuya coherencia interna, además de su aplicación práctica, serán estudiados en el Capítulo III.

CAPÍTULO III. LA LEGISLACIÓN RELEVANTE DE ESPAÑA

3.1. Ley Orgánica 4/2000 (LOEX). Régimen general de extranjería

Esta ley traza el régimen general de extranjería, es la ley marco estatal la cual establece la regularidad e irregularidad de las estancias de los inmigrantes en el territorio español, además de los derechos y las libertades de los inmigrantes en ambos casos (en estancias regulares e irregulares). Constituye el principal eje del ordenamiento jurídico español en materia de inmigración.

La Ley Orgánica que se analiza ahora, la LO 4/2000 es calificada por Aja (2012) como instrumento clave en el ordenamiento jurídico español en lo que se refiere a materia migratoria, dado que no solo es materia de regulación el estatuto jurídico del extranjero, sino que además por medio de sus reformas (las de 2003, 2009 y 2011) se han reflejado los cambios en la orientación política de la gestión migratoria en España. Este mismo autor señala que cada reforma se ha acercado más a un endurecimiento de los mecanismos de control y expulsión, sin modificar de forma sustancial el catálogo de derechos humanos reconocidos, lo cual genera una tensión entre el aspecto garantista de la ley y de su dimensión sancionadora. Dicha tensión se califica como estructural, y no solo sencillamente accidental, por Moya Escudero (2006) puesto que defiende que la LOEX nació bajo un influjo simultáneo de dos lógicas contrapuestas que son: por un lado, la de integración social del migrantes y por otro la del control de los flujos; las cuales nunca han llegado a estar completamente reconciliadas en el texto legal.

El ámbito de aplicabilidad de esta Ley recae sobre aquellos cuya nacionalidad no sea española (art.1.1 LOEX), es decir, que son extranjeros, exceptuándose de este alcance de aplicación a los nacionales de Estados miembro de la UE, a quienes les será aplicable el régimen comunitario salvo cuando la ley española sea más beneficiosa (art.1.3

LOEX). La Ley cuenta con 4 Títulos; el primero de ellos, está dedicado al reconocimiento de los derechos y libertades de los extranjeros. En esta materia se parte de la base del principio de igualdad los extranjeros con respecto de los españoles en el gozo de los derechos reconocidos en el título I de la Constitución española 1978 (los derechos fundamentales). A continuación, de los artículos 4 al 15 LOEX se recogen una serie de derechos, los cuales son: derecho (y obligación) a la documentación, a la libertad de circulación, derecho de participación pública, libertad de reunión y manifestación, de asociación, derecho a la educación, derecho al trabajo y a la seguridad social, libertad de sindicación y huelga, derecho a la asistencia sanitaria, derechos en materia de vivienda, derecho a la seguridad social y a los servicios sociales, sujeción a los mismos impuestos. Entre ellos destacable el derecho a la seguridad social (art. 14 LOEX, en el que se reconoce el beneficio de la seguridad social por parte de los extranjeros “en las mismas condiciones que los españoles”) y la sujeción de los extranjeros a los mismos impuestos que los españoles (art. 15 LOEX), sin perjuicio de lo prescrito por los tratados de doble imposición internacional.

El capítulo II del Título I se dedica a la reagrupación familiar, para lo cual se reconocen derechos como a la intimidad familiar (art. 16 LOEX) y se establecen los criterios y requisitos para que se haga efectiva la reagrupación familiar. La reagrupación de considera para determinadas en relación con el residente como: cónyuge, hijos comunes (o del cónyuge) menos de edad, con discapacidad o sobre los que se ejerza una representación legal; ascendientes de los que se encarguen cuando sean mayores de 75 años o por último una persona con vínculos similares a los de un cónyuge (si bien se anota que en España la poligamia efectiva queda prohibida). Para que sea posible la reagrupación, se impone el requisito de que el reagrupante cuenta con residencia previa, suficientes capacidades económicas, una vivienda también adecuada y haber llevado un proceso de integración por medio de programas socioculturales.

El capítulo III recoge las garantías jurídicas las cuales incluyen derechos como el de la tutela judicial efectiva (art. 20 LOEX), al recurso contra actos administrativos (art. 21 LOEX) o a la asistencia jurídica gratuita (art. 22 LOEX). En este mismo capítulo se les protege de actos discriminatorios (definidos en el art. 23 LOEX) ante los cuales se aplicará la tutela judicial preferente para aquellos actos contra los derechos fundamentales del art. 53.2 de la Constitución española, como así lo prevé al art. 24 LOEX.

En el Título II se encuentra lo relativo al régimen jurídico de los extranjeros, en su primer capítulo se recogen las entradas y salidas del territorio español (en el cual se incluyen los visados y sus tipos, las situaciones tasadas...). En su segundo capítulo se prevé la autorización de estancia y residencia, dentro del cual se distinguen la residencia y la estancia y sus subtipos (de larga duración o de corta, de los menores no acompañados o de los apátridas etc.). La residencia temporal se refiere a la situación en la que se reside entre 90 días y 5 años, se distingue de la residencia de larga duración en la que la autorización a la residencia es indefinida, al igual que la autorización al trabajo, y en las mismas condiciones que los españoles. Es en este título donde también se regula lo relativo a los refugiados y se recogen las razones para denegar la entrada en el país, que debe ser motivada, los supuestos en los que la salida es obligatoria, y cuando se dan los casos de devolución y expulsión.

El capítulo III, dentro del Título II, comprende los art. 36 al 43 LOEX. Estos contienen la regulación sobre la autorización exigida para la realización de las actividades con fines lucrativos. En estas disposiciones se diferencia el trabajo por cuenta propia y ajena, gestión colectiva de contrataciones en origen, supuestos de exención de la situación nacional de empleo y de la propia autorización de trabajo, y regímenes específicos para trabajadores de temporada, transfronterizos y en prestación transnacional de servicios. El capítulo IV (arts. 44 a 49) establece las tasas por autorizaciones, documentos y visados, precisando su hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, exenciones, como las de determinados nacionales o menores de seis años en materia de visados, y criterios de cuantificación vinculados a la duración, ámbito y naturaleza de las autorizaciones.

El Título III (arts. 50-66 LOEX) recoge el régimen sancionador para los extranjeros, distinguiéndose entre infracciones leves (art. 52 LOEX, como por ejemplo no comunicar, o hacerlo tarde, a las autoridades españolas un cambio en la nacionalidad), graves (art. 53 LOEX, como hallarse en territorio español irregularmente) y muy graves (art. 54 LOEX, como realizar actividades que atentan a la seguridad nacional). Ante estas irregularidades se adjuntan sanciones correspondientes y proporcionales, como sanciones pecuniarias graduadas, la expulsión del territorio español, la prohibición de entrada, la extinción de autorizaciones, también se podrían imponer en otros casos medidas cautelares o internamiento en centro de internamiento de extranjeros (cuyo funcionamiento se recoge en el art. 62 sexies LOEX).

El régimen sancionador de esta ley que se está analizando ha sido objeto de crítica

doctrinal debido a su alcance, además de por la proporcionalidad de las sanciones que establece. en concreto, que se recoja la expulsión como una respuesta a la situación de la irregularidad sobrevenida, la cual está tipificada como sanción en el art. 53.1.a, se cuestiona desde el punto de vista del principio de la proporcionalidad. El Tribunal Constitucional, en la STC 140/2009, de 15 de junio declaró que la expulsión no puede aplicarse de forma automática a toda situación de irregularidad, sino que se exigía que se hiciera una ponderación individualizada de las circunstancias personales del afectado, en concreto de los (in)existentes vínculos familiares y/o sociales con España. Dicha exigencia de proporcionalidad, que conecta además con la doctrina promulgada por el TEDH sobre el artículo 8 del CEDH que se refiere al derecho a la vida privada y familiar, ha sido con posterioridad objeto de reiteración por el Tribunal Supremo en diversas resoluciones, configurando de esta manera una jurisprudencia que hace un matiz importante a la aplicación mecánica del régimen sancionador de la LOEX tal y como analiza Moya Escudero en su comentario al texto de la ley (Moya Escudero et al, 2006).

Por último, se debe mencionar el Título IV, comprendido entre los arts. 67 al 72 LOEX, el cual incluye la coordinación de los poderes públicos. Dentro de dicha coordinación, se constituye como órgano básico la Conferencia Sectorial de Inmigración, el cual se encarga de la observación constante de la migración y de la coordinación entre Administraciones (art. 68 LOEX), el apoyo al asociacionismo de inmigrantes (art. 69 LOEX), y la creación del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (art. 70 LOEX), del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (art. 71 LOEX), y de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración (art. 72 LOEX).

Como se ha podido observar, esta Ley orgánica es una pieza absolutamente fundamental en materia de extranjería, por ello se ha estudiado con detalle para poder entender de manera más comprensiva la situación de la migración en el territorio español. No obstante, la doctrina ha señalado recurrentemente que la aplicación efectiva de los derechos reconocidos por la LOEX presenta déficits significativos en la práctica.

3.2. Reglamento de Extranjería, Real Decreto 1155/2024

Este Reglamento cumple con una de las posibles funciones de este instrumento legislativo, al desarrollar la LOEX ya estudiada. Este reglamento es novedoso porque sustituye el de 2011 que cumplía con la misma función.

La aprobación de este Real Decreto responde a una doble necesidad: por un lado, la

actualización del marco reglamentario para adaptarlo a las reformas legislativas acumuladas en la LOEX desde 2011, además de a los nuevos instrumentos europeos (en concreto el Reglamento 2024/1351). Por otro lado, también responde a la necesidad de la falta del respaldo reglamentario resultado de incorporaciones en las prácticas administrativa y jurisprudencial. En este sentido, Pérez González (2012) apunta que la dispersión normativa en materia migratoria era una de las principales fuentes de inseguridad jurídica para las personas migrantes, ya que dificulta el conocimiento y el ejercicio efectivo de sus derechos. Así, la reforma reglamentaria del año 2024 que se está estudiando pretende paliar este problema de fragmentación, aunque su efectividad real dependerá de la capacidad administrativa para aplicar de forma coherente estas nuevas previsiones.

En cuanto al estudio del contenido del Reglamento, para lo que concierne a este trabajo, se van a apuntar tan solo las novedades introducidas por este Reglamento de 2024.

Dichas novedades se pueden centralizar en las siguientes categorías: simplificación procedimental, reordenación de figuras, nuevas categorías de permisos, refuerzo de la protección y adaptación al Derecho de la Unión Europea.

Una de las novedades se refiere al arraigo, en concreto el arraigo de segunda oportunidad. Anteriormente existían solo al arraigo de tipo social, laboral y familiar (aunque posteriormente en 2022 se incorporó con la reforma en arraigo para la formación). Ahora también existe el arraigo sociolaboral y el de segunda oportunidad (pág. 8 RD 1155/2024), el cual regula la situación de personas que ya tuvieron una autorización de residencia y, por distintas razones, no pudieron renovarla; permite recuperar una situación regular sin volver a empezar. También cambian algunos de los criterios para acceder al arraigo. Adicionalmente, el arraigo sociolaboral impone condiciones de igualdad del solicitante que cuente con contrato de trabajo con respecto de las autorizaciones de residencia inicial y trabajo por cuenta ajena (pág. 8 RD 1155/2024).

Otra de las novedades pertinentes para este trabajo concierne a la reagrupación familiar, con este nuevo reglamento, se introduce un matiz importante para los requisitos de reagrupación con cónyuges, los cuales ahora deben ser obligatoriamente mayores de 18 años (pág. 7 RD 1155/2024).

3.3. Real Decreto-Ley 2/2025 contingencias migratorias extraordinarias

Este decreto recoge una serie de medidas urgentes con el principal objetivo de proteger el interés superior del menor en una época en la que el número de menores crece exponencialmente en España, En los últimos ocho años, su número ha crecido en España en un 221,4 por ciento (RDL 2/2025, Disposiciones generales I). Consecuentemente, se ha llegado a una saturación de los sistemas de protección, lo cual llama a una redistribución territorial solidaria basada en una cooperación interadministrativa, a la vez que se ejercen las competencias exclusivas estatales en materia de inmigración y extranjería; aunque en materia de infancia y de servicios sociales todas las comunidades autónomas asumen con carácter exclusivo estas competencias (RDL 2/2025, Disposiciones generales III). Esta situación que se describe es la que el propio Real decreto ley define como de extraordinaria y urgente necesidad, habilitante para promulgar este real decreto ley (requisito según el art. 86 Constitución Española).

La gran novedad introducida por este decreto es por tanto la gestión de la situación de urgencia, para la cual se habilita en especial a la Administración General del Estado, a la cual se le faculta para decidir el traslado de los menores a otras comunidades autónomas cuando así lo crea necesario; esto según la nueva redacción del art. 35 bis de la LO 4/2000 del 11 de enero (ya estudiada) que se modifica. Entre otras novedades introducidas por este decreto a la LOEx se puede destacar también, en su art. 35 quáter, una nueva redacción la cual se lee ahora así: “Plan de respuesta solidaria ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada”. En base a esto, se entiende que se establece un nuevo plan para las respuestas solidarias, el cual recoge los pasos a seguir en situaciones extraordinarias como las ya descritas. Además, introduce también unos procedimientos ahora abreviados en términos de identificación, inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, decisión de ubicación y traslado en plazos máximos de quince días, con intervención del Ministerio Fiscal y remisión al Protocolo Marco de menores extranjeros.

La habilitación al Estado para ordenar el traslado de menores no acompañados entre comunidades autónomas ha abierto un debate jurídico-constitucional de gran relevancia. Al abordar la cuestión desde la perspectiva del reparto de competencias, se debe recordar cómo Montilla Martos (2007) advierte que la articulación entre la competencia exclusiva estatal en materia de inmigración y extranjería, tal y como se recoge en el artículo 149.1.2º

CE, y la competencia autonómica en materia de protección de menores genera un conflicto en términos normativos cuya resolución es compleja, debido a que el menor extranjero no acompañado es de forma simultánea sujeto de ambos regímenes. El RDL 2/2025 opta por resolver esta tensión a favor del Estado a través de una invocación del artículo 149.1.1º CE que se refiere a la igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, no obstante, dicho intento de resolución trae en sí misma controversias. Más allá del debate competencial, la doctrina coincide en que el criterio rector debería de ser siempre el interés superior del menor, principio clasificado como derecho sustantivo por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, dicho principio es interpretativo y una norma de procedimiento de obligado respeto (OHCHR, 2013) con lo cual opera como límite infranqueable para el legislador estatal además de para las administraciones autonómicas que forman parte del proceso de ejecución de este Real Decreto que se analiza.

Por último, se debe anotar brevemente que para introducir los cambios de este Real Decreto Ley y para facultar de esta manera a la Administración General del Estado se ha apoyado en los artículos 149.1.1.ª y 2.ª CE.

3.4. Ley 12/2009, Reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria

Esta Ley del 2009 estructura el régimen español en lo relativo a la protección internacional, es decir, busca regular el derecho de asilo y también la protección subsidiaria dirigida a nacionales de terceros Estados, además de a los apátridas. Se promulgó con el objetivo de desarrollar el artículo 13.4 de la Constitución Española el cual consagra el derecho de asilo de los ciudadanos de terceros Estados o de apátridas como garantía del derecho internacional frente a la persecución, también es promulgado en sintonía con las directivas europeas en materia de asilo. Adicionalmente, esta protección que le presta esta ley que se estudia a los apátridas y personas de nacionalidad de tercer Estado se relaciona con el principio de *non refoulement* recogido en el art. 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Suiza en 1951. La ley ha sido reformada con posterioridad a su inicial publicación, siendo la última de sus modificaciones en 2023.

La Ley 12/2009 supuso en la contemporaneidad del momento de su aprobación una necesaria modernización del sistema español en el ámbito de la protección internacional,

puesto que adaptó el mismo a las exigencias de las Directivas europeas de primera generación en materia de asilo. No obstante, de la misma manera en la que se ha podido observar con distintas leyes a lo largo de este trabajo, de la teoría a la práctica se evidenció una brecha, reflejada en las carencias que la doctrina ha ido recogiendo. Por ejemplo, Pérez González (2012) señala que uno de los déficits de mayor gravedad en el sistema español se haya en la insuficiencia material, además de la carencia de recursos humanos destinados a la tramitación de las solicitudes de protección internacional lo cual tiene efectos fatídicos en la realidad como pueden serlo unos plazos de resolución que frecuentemente sobrepasan los previstos legalmente, lo cual posiciona a los solicitantes en un lugar de vulnerabilidad prolongada.

La relevancia de críticas como estas se acentúa con jurisprudencia como el asunto *Hirsi Jamaa y otros contra Italia* (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, TEDH, Gran Sala, 23 de febrero de 2012, nº 27765/09) en el que se declaró que la devolución colectiva de personas interceptadas en alta mar sin evaluación individualizada de sus circunstancias vulnera el artículo 4 de del Protocolo nº 4 del CEDH- prohibición de expulsiones colectivas- pero también el artículo 3- prohibición de tortura y de tratos inhumanos-. Si bien es cierto que esta sentencia se refiere a Italia, la doctrina que asienta sigue siendo relevante en el contexto español, razón por la cual ha sido invocada también en litigios ante tribunales españoles.

Esta Ley define asilo como la protección aportada a aquellos que se les reconoce como refugiados debido a los que son perseguidos por los siguientes motivos: raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a grupo social y, de forma expresa, el género, la orientación e identidad sexual. Por su parte, la protección subsidiaria existe para aquellos que, si bien no cumplen con los motivos tasados que se acaban de definir, están bajo riesgo real de sufrir daños graves como puede ser la pena de muerte, tortura o violencia indiscriminada en conflictos armados.

El Título I recoge los actos de persecución, sus motivos, agentes perseguidores y de protección, además de las causas de exclusión y denegación del asilo o la protección subsidiaria, justificándose por la comisión de delitos graves, crímenes internacionales o por suponer el solicitante un peligro para la seguridad y el orden público.

El Título II establece un procedimiento único para ambos tipos de protección (asilo y subsidiaria):

- derecho a solicitar protección en territorio español
- asistencia jurídica gratuita, intérprete y confidencialidad
- presentación mediante entrevista personal
- efectos suspensivos frente a devolución, expulsión o extradición
- reglas de admisión, tramitación ordinaria o de urgencia
- evaluación, archivo y recursos.

El procedimiento único establecido en el Título II ha sido valorado de manera positiva por su simplicidad formal, aunque en lo que se refiere a las garantías sustantivas ha recibido críticas. En particular, la posibilidad de inadmisión a trámite en la frontera, artículo 20 de la ley, ha sido analizado de forma crítica por Acosta Arcarazo (2011) que señala que las causas de inadmisión que se prevén, como puede ser la procedencia de un “país seguro” o la “falta manifiesta de fundamento” otorgan a la Administración un margen de apreciación de excesiva amplitud lo cual puede comprometer el derecho a una evaluación individualizada de cada solicitud. También ACNUR comparte esta preocupación, reflejada a través de sus informes anuales sobre España en los que reitera la necesidad de reforzar las garantías procedimentales en la fase de admisión a trámite, en particular el acceso a la asistencia letrada desde el momento inicial del procedimiento (ACNUR; 2023).

En lo que se refiere a las condiciones en las que se acogen se determinan las particularidades alrededor de los servicios sociales, el alojamiento y la eventual autorización a trabajar. Se reconoce el importante papel que en estos trámites juegan ACNUR y la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.

El Título III está dedicado a la ya mencionada unidad familiar, la cual se garantiza por medio de la reagrupación con los efectos de la residencia cuando proceda. En el Título IV se regula el cese y la revocación de la protección, sin ser nunca procedente la violación del principio de *non refoulement* (no devolución). Por último, el Título V incluye un régimen reforzado para menores y otros grupos de personas vulnerables.

3.5. III Plan África

Al contrario que los anteriores instrumentos mencionados, no se trata de un texto legislativo, sino de una herramienta de la política exterior que se autodefine como “una

revisión del marco estratégico de la política exterior de España en África” (pg. 13). Defiende la idea de que, debido a la globalización y otros factores, África está "cada vez más cerca" (pg. 7), esto puede ser, en función del enfoque que se le dé y de la actitud española adoptada, algo positivo o negativo.

Con lo cual, se puede definir el Plan África como el documento constituyente de la estrategia marco de la política exterior de España hacia África para la década posterior a 2019, cuyo nacimiento se debe a la necesidad de dar una respuesta a distintos factores relativos al continente africano: el enorme crecimiento demográfico, el dinamismo económico y la continuidad de algunas vulnerabilidades profundas del continente.

Si bien el documento otorga una importancia notoria al fenómeno de la migración proveniente de África, recuerda también que la gran mayoría de la migración africana es intercontinental y que las desigualdades vertiginosas dentro del propio continente africano en ocasiones supera aquellas entre África y Europa. Es por esta razón por la que el documento llama a superar un enfoque centralizado únicamente en el control migratorio. De esta manera, el enfoque adoptado por el Plan África se inscribe en lo que la doctrina denomina “externalización del control migratorio”, fenómeno por el que los Estados de destino han trasladado parte de su función de control fronterizo hacia los países de origen y de tránsito; esto lo han hecho por medio de instrumentos de cooperación y acuerdos bilaterales.

El III Plan África cuenta con cuatro objetivos estratégicos, los cuales están relacionados entre sí, que son:

1. paz y seguridad
2. desarrollo sostenible basado en un crecimiento que sea inclusivo y que fomente el aumento del empleo
3. fortalecimiento de las instituciones
4. movilidad ordenada, regular y segura

La concepción de España de seguridad dentro de este plano adopta una perspectiva basada en la cooperación y la prevención, enfocando su atención de manera especial en las zonas del Sahel, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, donde se deben crear lazos entre la seguridad y el desarrollo, a la vez que se potencia la participación española en misiones de la UE, Unión Africana y las Naciones Unidas. Desde la perspectiva económica, este

plan estratégico de la política exterior española se centra en la oportunidad que se presenta con el “dividendo demográfico africano” y para ello desea potenciar instrumentos europeos como PEIE, EFSD, *blending*, así como bancos de desarrollo y recursos nacionales que fomenten la inversión basada en la responsabilidad, integración en el plano regional, energías renovables y sectores en los que España cuenta con una ventaja comparativa (agroalimentación, infraestructuras, economía azul).

Se ha introducido anteriormente el fortalecimiento institucional, que bajo la concepción de este III Plan África se entiende como condición necesaria para posibilitar el desarrollo, la estabilidad, gestión de la movilidad, promover el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos y la igualdad de género.

En lo que se refiere a la política migratoria, especialmente pertinente para el objeto de estudio de este trabajo, adopta un enfoque integral que se resume en “con África y no hacia África” lo cual adopta medidas contra la trata y el tráfico de humanos, también medidas de retorno y readmisión, articulaciones de cooperación con los países de origen y de tránsito.

El enfoque adoptado por el III Plan África se inscribe en lo que la doctrina considera una “externalización del control migratorio” como ya se mencionado. Este fenómeno supone un traslado por parte de los Estados de destino de algunas de sus funciones de control fronterizo hacia los países de origen y de tránsito por medio de instrumentos de cooperación bilateral y acuerdos de readmisión. Sánchez Legido (2019) ha finalizado este modelo en profundidad, señalando que el doble proceso de externalización geográfica y funcional inherente a estas políticas plantea unos riesgos que deben mencionarse, ya que se puede caer en la elusión de garantías propias del Estado de Derecho, puesto que implica una delegación de funciones de control en Estados donde no siempre se ofrecen unos estándares equivalentes de protección de las personas migrantes. En concreto, el autor cuestiona la compatibilidad de ciertos acuerdos de readmisión con el principio de no devolución cuando el Estado receptor no cuenta con un sistema de asilo funcional, obligación vinculante para España con independencia de que el control migratorio se ejerza dentro o fuera de su territorio. Esta crítica es especialmente relevante bajo el contexto español, enfoque de este trabajo, puesto que España es señalada como precursora de este modelo de externalización en Europa. Gabrielli (2017) hace un análisis sobre cómo, a partir de la segunda mitad de los años 2000s, en España se desarrolló una red de acuerdos migratorios con países de África Occidental, entre los que se encuentran

Senegal, Mauritania y Mali, que se basa en una condicionalidad migratorio lo cual significa que existe una vinculación entre la ayuda al desarrollo y los incentivos económicos a la cooperación en materia de control de flujos. Este autor concluye que este modelo, el cual es exportado con posterioridad a Europa, ha tendido después a reproducir e incluso amplificar sus errores originales en lo que se refiere al respeto de los derechos de las personas migrantes, pero también en aspectos de sostenibilidad a largo plazo de unos acuerdos cuya legitimidad depende en gran medida del grado de respeto de los derechos humanos en los Estados cooperantes. Desde este punto de vista, el III Plan África no puede leerse únicamente como instrumento de política de desarrollo, sino que es también, y lo es de manera relevante para el objeto de este trabajo, un instrumento de gestión migratoria cuya coherencia con los estándares de protección de los derechos humanos examinados en los capítulos precedentes merece un escrutinio crítico.

Por último, se debe mencionar que este Plan se rige por cinco principios transversales (diferenciación, asociación, multilateralismo, derechos humanos e igualdad, y unidad de acción exterior) y establece mecanismos específicos de seguimiento y evaluación, incluyendo planes país de las embajadas, una Mesa África y una comisión interministerial, sometidos a evaluación externa periódica.

CAPÍTULO IV. REALIDAD DEL PROCESO (ANÁLISIS DE LA SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS)

Una vez analizado el marco normativo relevante en materia migratoria en España, es necesario, para poder avanzar en el objeto de estudio de este trabajo, profundizar en algunas de estas disposiciones con el fin de reconstruir el itinerario jurídico completo que debe seguirse. En otras palabras, a partir de los preceptos más significativos, se irán encajando las piezas del “puzzle” normativo hasta poder visualizar cómo se configura en la práctica el procedimiento aplicable. Sobre esta base, se abordará posteriormente el examen crítico de dicho proceso, identificando las vulnerabilidades que genera para las personas migrantes que llegan a las fronteras españolas y aquellos elementos que pueden implicar una vulneración de sus derechos humanos. La conclusión fundamental es que, pese a la notable producción normativa que hay, la realidad del proceso queda lejos de lo pretendido por la ley.

Antes de analizar cada fase por separado, la siguiente tabla resume el recorrido completo que sigue una persona que llega irregularmente a España según la normativa vigente. Los apartados siguientes desarrollan cada paso con más detalle.

Tabla n° 3: resumen capítulo IV, fases de las llegadas de los inmigrantes

#	Momento	Contenido jurídico	Normativa
1	Llegada a frontera	Control documental. Denegación de entrada si no cumple requisitos. Retorno en el plazo más breve posible.	LOEX art. 58.1-2; RD 1155/2024 arts. 1-15
2	Entrada irregular detectada	Apertura de expediente de devolución/retorno. Audiencia del interesado. Posible internamiento cautelar si no puede ejecutarse en 72h.	LOEX art. 58.3.b; Dir. Retorno art. 15
3	Solicitud de protección internacional	Derecho a solicitarla en frontera. Suspende cualquier medida de devolución. Administración dispone de 4 días para admisión a trámite.	Ley 12/2009 arts. 16, 20, 21; Regl. 2024/1351 art. 4.d
4	Posibilidades de regularización	a) Asilo o protección subsidiaria · b) Autorización por circunstancias excepcionales · c) Arraigo (RD 1155/2024) · d) Protección reforzada MENA	LOEX art. 31.3; RD 1155/2024 Tít. VII; RDL 2/2025 art. 35 bis
5	Retorno o expulsión	Plazo de salida voluntaria: 7-30 días, prorrogable. Permiso humanitario puede interrumpir el retorno. No hay expulsión automática (STC 140/2009).	Dir. Retorno arts. 7, 6.4; LOEX art. 58

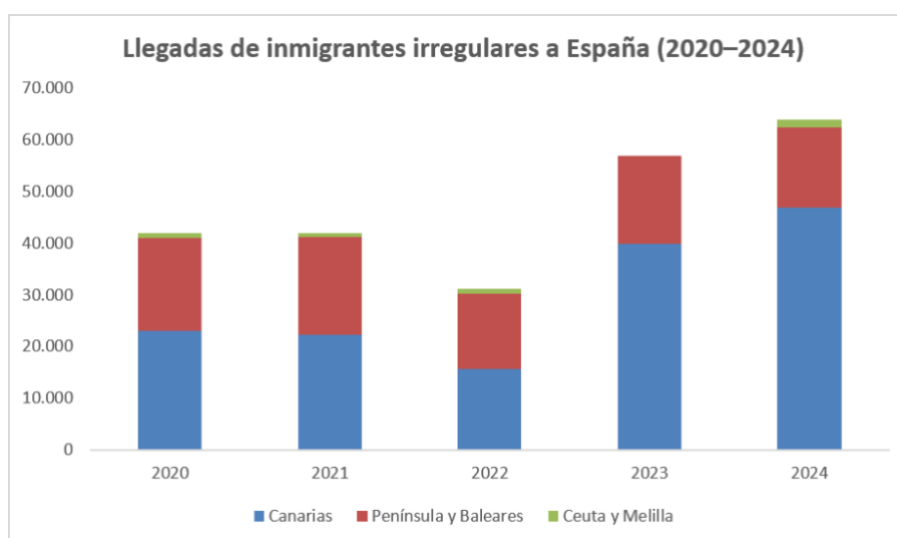
Fuente: elaboración propia en base a LOEx, Ley 12/2009, y legislación comunitaria

4.1. Recibimiento

En el primer momento en el que los extranjeros llegan a la frontera española entran en juego las normas de control de entrada y de documentos, aparte de las normas que garantizan sus derechos que ya se mencionarán más en adelante. El Reglamento de Extranjería de 2024 establece que la entrada debe realizarse por pasos habilitados (artículos 1 a 3) y fija los requisitos de acceso: documentación, visado, medios económicos, requisitos sanitarios y ausencia de causas de prohibición de entrada (artículos 4 a 11, 12 y 15). Cuando la persona llega sin cumplir esos requisitos, la LOEX prevé la denegación de entrada en frontera, que debe adoptarse mediante resolución motivada y comporta el retorno al punto de origen en el plazo más breve posible, con control judicial del eventual internamiento si el retorno se demora más de 72 horas (artículo 58.1 y 2 LOEX). Esta fase configura un procedimiento sumario de control de legalidad de la entrada, donde el extranjero permanece bajo custodia policial en dependencias fronterizas hasta que se haga efectivo el retorno.

Antes de entrar en el análisis jurídico del recibimiento, conviene tener en cuenta la magnitud real del fenómeno. Los datos del Ministerio del Interior de los últimos cinco años muestran una tendencia creciente, con 2024 como año récord desde 2018, y la ruta canaria como la más transitada con diferencia.

Gráfico nº 1: Llegadas de inmigrantes a España desde 2020 hasta 2024



Fuente: Ministerio del Interior, informes quincenales de inmigración irregular (1 ene – 31 dic de cada año). <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e->

Posteriormente, cuando la persona ha entrado ya en el territorio español, pero lo ha hecho irregularmente, salvo por las causas tasadas que se estudiarán más en adelante, la forma de actuación de las autoridades es la devolución. La LOEX dispone que los extranjeros que intenten entrar ilegalmente, o que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones, podrán ser objeto de devolución, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, diferenciada de la expulsión sancionadora (artículo 58.3.b y remisión al procedimiento reglamentario). El Reglamento de Extranjería desarrolla la devolución como procedimiento específico para supuestos de entrada irregular, con intervención de la autoridad gubernativa, audiencia del interesado y posibilidad de internamiento cautelar en caso de no poder ejecutar la medida en 72 horas (artículo 23 y concordantes del Reglamento anterior, cuyos contenidos se mantienen en el nuevo esquema de 2024). Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, estos mecanismos se integran en la categoría de “retorno” de nacionales de 5, 6, 7, 8, 9 y 15). Sobre este mecanismo de devolución en frontera no existe homogeneidad en las respuestas al debate doctrinal sobre su compatibilidad con los estándares internacionales de protección. La cuestión está en la tensión estructural entre a potestad soberana del Estado de controlar sus fronteras y la obligación internacional de garantizar el acceso a un procedimiento individualizado antes de ejecutar cualquier medida de retorno, esta tensión no parece haber sido resuelta satisfactoriamente por la legislación vigente (González García, 2015). En particular, la articulación entre el proceso de devolución regulado en la LOEX y el derecho a solicitar protección internacional en la frontera presenta zonas de indeterminación que en la práctica pueden impedir que las personas que llegan irregularmente conozcan y ejerzan efectivamente sus derechos desde el primer momento del contacto con las autoridades fronterizas (González García, 2015). Dicha dificultad se agrava debido al carácter sumario del procedimiento de rechazo en frontera, que por su propia naturaleza no está diseñado para garantizar una evaluación individualizada, ya que está pensada para la gestión masiva de flujos migratorios enormes con la mayor celeridad posible, siendo coste de esta efectividad en muchas ocasiones las garantías individuales protegidas por el ordenamiento europeo e internacional.

No obstante, es necesario mencionar que existen unas garantías mínimas desde el momento inicial del recibimiento de las personas que entran en España irregularmente, así como unos servicios mínimos, los cuales se desarrollarán en más amplitud

posteriormente, pero ahora se debe expresar que la Directiva de Retorno obliga a mantener la unidad familiar, garantizar atención sanitaria de urgencia, acceso de los menores al sistema educativo básico según la duración de su estancia y consideración de las necesidades de las personas vulnerables durante el plazo de salida voluntaria o el aplazamiento de la expulsión (artículo 14.1). Las personas internadas a efectos de expulsión deben ser alojadas, como norma general, en centros especializados, separados de presos comunes, con acceso a asistencia letrada, atención médica y contacto con ONG y organismos internacionales (artículos 15 y 16). El Reglamento (UE) 2024/1351, al configurar un “enfoque integral” de asilo y migración, impone además que, incluso en frontera, se garantice acceso rápido y efectivo a un procedimiento de protección internacional y a condiciones adecuadas de acogida, coordinando la gestión fronteriza con el respeto de las obligaciones internacionales de derechos humanos (artículo 3 6 y 4.d) reglamentario); y, en todo momento, garantía de unos servicios mínimos de alojamiento, asistencia y protección de derechos durante la custodia policial o el internamiento, conforme a la Directiva 2008/115/CE y al Reglamento (UE) 2024/1351.

4.2. Posibilidades Legales

Las personas que entran en España de manera irregular cuentan con varias opciones al llegar a España, muchas de las cuales no se reducen tan solo a la devolución o la expulsión. También existe la posibilidad de acceder a una permanencia regular, que se les reconozca la protección internacional, y más opciones que están recogidas en la LOEx, la Ley 12/2009 de asilo, su normativa de desarrollo y la Directiva de Retorno. Dichas posibilidades se presentan como una garantía ante el poder del control fronterizo, y es necesario que las personas sean conscientes de sus posibilidades jurídicas.

No obstante, el reconocimiento formal de estas posibilidades jurídicas no garantiza por sí solo su ejercicio efectivo. Martínez Escamilla y Sánchez Tomás (2019) han documentado que la distancia entre las opciones legalmente disponibles y su accesibilidad real en la práctica fronteriza es un problema persistente en el sistema español, y señalan que las personas que llegan irregularmente se enfrentan con frecuencia a una situación en la que, aun existiendo vías legales de protección, con carencias de la información, el tiempo y el acceso a asistencia letrada necesarios para activarlas antes de que se ejecute la medida de retorno. Esta brecha se acentúa, según estos autores, en el procedimiento de solicitud de protección internacional en frontera

cuya configuración legal exige una respuesta administrativa ágil que en la práctica no siempre cuenta con las garantías suficientes (Martínez Escamilla y Sánchez Tomás 2019). Con lo cual, parte de la doctrina considera que si bien el sistema español aporta un abanico de posibilidades legales proteccionistas, la realidad limita estas garantías ya que en la práctica existen unos déficits en la accesibilidad de los mismos.

Dicho sea lo cual, se van a estudiar ahora las posibilidades que el ordenamiento jurídico español recoge para los inmigrantes en diferentes situaciones presenta como un desarrollo en el que se concreta el contenido básico constitucional del artículo 13.4 de la Constitución. En concreto, su Título II regula el contenido del derecho y el estatuto del solicitante (artículos 16, 17, 19, 33 y 34), que incluyen el derecho a asistencia letrada, intérprete, documentación acreditativa y suspensión de cualquier medida de devolución o expulsión mientras se tramita la solicitud.

El artículo 21 de la Ley 12/2009 contiene el procedimiento concreto a seguir por aquellas personas que desean formular la petición en la frontera. Dicho artículo prevé que la solicitud se formalice en dependencias habilitadas y que la Administración disponga de un plazo máximo de cuatro días para decidir sobre su admisión a trámite, pudiendo acordar la no admisión por las causas del artículo 20.1 (por ejemplo, país seguro, falta manifiesta de fundamento o fraude). Durante ese tiempo, la persona permanece en las dependencias fronterizas y goza de los derechos del solicitante, en especial a no ser devuelta ni expulsada hasta que se resuelva sobre la admisión. En caso de recibir una respuesta negativa, es decir, de que no se admita la petición para acceder a la protección internacional, se contempla la posibilidad de apelar la decisión, lo cual quiere decir que se solicite la examinación de nuevo de la solicitud, la misma ley 12/2009 prevé un régimen general de recursos bajo el cual se contiene esta posibilidad ya mencionada de interponer un recurso contencioso- administrativo ante una respuesta desfavorable.

Los datos de la Oficina de Asilo y Refugio muestran hasta qué punto ha crecido el uso de esta vía: en 2024 España recibió más de 167.000 solicitudes, el doble que en 2021. La mayoría son de origen latinoamericano y llegan por vía aérea, no de llegadas irregulares por mar, lo que conviene tener en cuenta para interpretar bien la cifra.

La segunda posibilidad legal prevista por el ordenamiento jurídico español para los inmigrantes es la regularización de su estatus jurídico por motivos humanitarios, aunque también se contempla en esta regularización otras circunstancias excepcionales que motiven esta regularización. Es decir, la LOEx reconoce vías de autorización de

residencia por situaciones excepcionales las cuales son posibles incluso para algunas personas que hayan entrado en el territorio español de manera no regular. El artículo 31.3 LOEX prevé que el Gobierno podrá conceder autorizaciones de residencia temporal “por circunstancias excepcionales” cuando concurren razones humanitarias, de colaboración con las autoridades u otras de interés público, remitiéndose al desarrollo reglamentario. Esta cláusula habilita, por ejemplo, autorizaciones por razones humanitarias frente a personas que, sin encajar en la protección subsidiaria, se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad (enfermedad grave, imposibilidad de retorno, u otras de similar naturaleza).

Gráfico nº 2: solicitudes de protección internacional en España desde 2020 hasta 2024.



Fuentes: OAR / Ministerio del Interior (notas de prensa anuales); La Moncloa 11/01/2024; La Moncloa 16/01/2025; La Moncloa 12/01/2023.

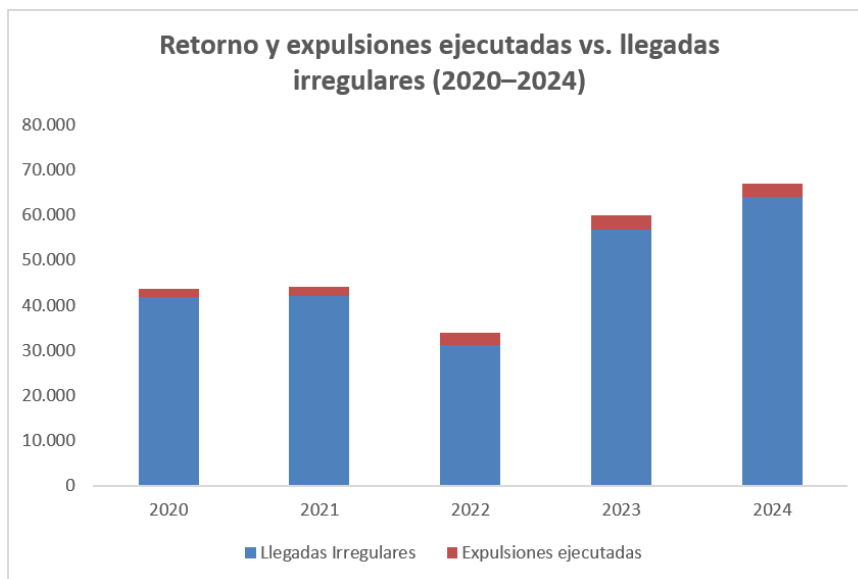
Dicha regularización también se contempla en situaciones de arraigo, materia en la cual ha habido cambios legales, aunque ya se han mencionado previamente las novedades al respecto. El capítulo sobre “residencia temporal por circunstancias excepcionales” del Reglamento (título VII del RLOEX) desarrolla distintas figuras de arraigo (laboral, social, familiar, para la formación, etc.), todas ellas dirigidas a personas que se hallan en España de forma irregular, pero cumplen determinados requisitos de integración y vínculos. Aunque estas figuras suelen pensarse para personas ya asentadas en territorio, resultan teóricamente accesibles a quienes, tras una entrada irregular, permanecen en España y logran acreditar esos requisitos (tiempo de permanencia, vínculos familiares, oferta de empleo, integración social, etc.). La propia normativa reglamentaria subraya que se trata de autorizaciones de residencia

“temporal por circunstancias excepcionales” cuyo fundamento deriva del artículo 31.3 LOEX.

La tercera posibilidad legal que se debe mencionar es la protección reforzada de los menores extranjeros no acompañados, esto es un tema que ya ha sido mencionado previamente también en el trabajo ya que resulta de especial importancia debido a la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores. En el caso específico de menores extranjeros no acompañados que llegan irregularmente, el ordenamiento introduce una opción de protección estructural. La LOEX reconoce la especial protección de los menores en distintos preceptos (artículos 35 y concordantes), vinculando su situación a los sistemas autonómicos de protección de la infancia. El Real Decreto-ley 2/2025 añade un mecanismo específico ante “contingencias migratorias extraordinarias”, introduciendo un nuevo artículo 35 bis LOEX que habilita la declaración de estas situaciones cuando una comunidad autónoma supera tres veces su capacidad ordinaria de acogida y articula la redistribución territorial de los menores para garantizar su interés superior. Esta vía no es una autorización de residencia en sentido estricto, pero configura un estatuto protegido que excluye la aplicación de medidas de expulsión y orienta la actuación hacia la tutela y la integración revocación o suspensión de la decisión de retorno. Esta previsión se corresponde funcionalmente con las autorizaciones por circunstancias excepcionales del artículo 31.3 LOEX, la cual se debe a unas disposiciones que optan por una mayor flexibilidad, con el objetivo de transformar situaciones de irregularidad en estatus regular cuando así lo aconsejen los derechos fundamentales o el interés público.

Para entender por qué los procedimientos necesitan mejorarse, el siguiente gráfico muestra la brecha entre llegadas y expulsiones ejecutadas. En 2024, de cada 10 órdenes de expulsión emitidas, se ejecutaron menos de 2.

Gráfico nº 3: comparación entre retorno y expulsiones ejecutadas frente a las llegadas irregulares desde 2020 hasta 2024.



Fuente: elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior. (2024).

Respuesta parlamentaria sobre expulsiones de inmigrantes irregulares 2020–2023

[Respuesta a pregunta parlamentaria de VOX, Congreso de los Diputados].

Referenciada en: The Objective. (2024, 31 de marzo).

España solo expulsó a 3.000 inmigrantes en 2023 de los 57.000 que llegaron ilegalmente. <https://theobjective.com/espana/2024-03-31/expulsiones-inmigrantes-irregulares-crecen-18/>

Para recoger de manera clara todas las opciones, la normativa vigente y aplicable recoge para con la persona que entra irregularmente un abanico de opciones jurídicas que limita en cierta medida el poder de expulsión, en un primer nivel, la solicitud de asilo o protección subsidiaria en frontera, con el estatuto de solicitante reconocido por la Ley 12/2009, suspende toda medida de devolución mientras se decide sobre la admisión a trámite y, en su caso, sobre el fondo. En un segundo nivel, la LOEx admite la concesión de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales, desarrolladas por el reglamento de figuras de arraigo y otras modalidades que permiten regularizar la situación de quienes acreditan integración o vulnerabilidad relevantes tras una entrada irregular. En un tercer nivel, la Directiva de Retorno introduce la salida voluntaria y la posibilidad de permisos humanitarios que interrumpen el retorno, mientras que el RDL 2/2025 garantiza un estatuto de protección reforzada para menores no acompañados

mediante la redistribución territorial en situaciones de contingencia. Al analizar todas las opciones, se observa que estas vías muestran que la ilegalidad de la entrada no determina de forma automática la expulsión: el sistema está construido para canalizar, según las circunstancias personales, opciones de protección internacional, regularización humanitaria o, al menos, retorno voluntario asistido, siempre bajo el prisma del respeto a los derechos fundamentales y al interés superior del menor.

4.3. Servicios que se prestan

Los inmigrantes al territorio español, aun cuando este movimiento se hace de forma irregular, también son humanos y, por tanto, sus derechos humanos deben ser respetados en todo momento, incluso cuando se les ejecuta una disposición legal que parezca negativa (por ejemplo, la expulsión del territorio español por no cumplir los requisitos necesarios) estos derechos humanos son inalienables. Consecuentemente, se le prestan una serie de servicios a los que los inmigrantes irregulares también tienen acceso, con el objetivo de que sus derechos fundamentales queden salvaguardados en todo momento.

Consecuentemente, estos servicios, concreciones de los derechos, se apoyan en un núcleo de derechos reconocidos por la LOEX, su Reglamento y la Directiva de Retorno, aplicables tanto en la fase de control fronterizo como durante la eventual privación de libertad vinculada al retorno. Estos servicios no son discrecionales, sino exigencias jurídicas que condicionan la legalidad de la actuación administrativa en frontera. La no discrecionalidad, que por tanto supone obligatoriedad, es una expresión precisamente de la dignidad humana, innegable, en cualquier caso, a la que se le debe el reconocimiento de los derechos humanos inherentes de todas las personas.

Se recogen a continuación los principales servicios a los que tiene derecho cualquier persona que llegue irregularmente, con independencia del resultado de su caso. Como se verá, no son opcionales para la Administración.

Tabla nº 4: tipos de servicios prestados a los inmigrantes

Servicio	Contenido	Normativa
Asistencia jurídica y traducción	Letrado de oficio e intérprete desde el primer contacto, incluso en procedimientos de denegación de entrada.	LOEX art. 22; Dir. Retorno art. 13
Unidad familiar	Mantenimiento durante el plazo de salida voluntaria o aplazamiento de la expulsión.	Dir. Retorno art. 14.1
Atención sanitaria de urgencia	Asistencia médica urgente y tratamiento básico de enfermedades, incluso durante internamiento en CIE.	Dir. Retorno arts. 14, 16
Educación de menores	Acceso al sistema de enseñanza básica durante toda la duración de la estancia, incluido internamiento.	Dir. Retorno arts. 14.1, 17; RDL 2/2025
Condiciones dignas de internamiento	Centros especializados, separados de presos comunes. Acceso a letrado, ACNUR y ONG. Revisiones judiciales. Máx. 6 meses (+12 en prórroga).	Dir. Retorno arts. 15–17; TJUE C-357/09
Acceso a protección internacional	Garantía de acceso rápido y efectivo a procedimiento de asilo incluso en frontera exterior.	Regl. 2024/1351 arts. 4.d, 6

Fuente: elaboración propia a partir de la LOEX, Directiva de Retorno, TJUE y Reglamento 2024/1351.

En primer lugar, la LOEX reconoce a todos los extranjeros sometidos a procedimientos de denegación de entrada, devolución o expulsión el derecho a asistencia letrada y a intérprete. El artículo 22 (en la redacción consolidada) establece que los extranjeros tienen derecho a la tutela judicial efectiva y a que los procedimientos de extranjería respeten las garantías de audiencia, contradicción y motivación. Además, el mismo precepto, en su apartado específico sobre asistencia, dispone que en los procedimientos administrativos o judiciales que puedan llevar a la denegación de entrada, expulsión o salida obligatoria, así como en todos los procedimientos de asilo, el extranjero tiene derecho a asistencia letrada de oficio y a un intérprete cuando no comprenda la lengua oficial utilizada. Estos servicios se prestan desde el momento inicial de la intervención en frontera, por lo que forman parte del “recibimiento” jurídico de la persona que ha entrado en España de

manera irregular.

En segundo lugar, la Directiva 2008/115/CE concreta un catálogo mínimo de servicios durante la fase previa al retorno, que España debe respetar también respecto de quienes son objeto de denegación de entrada o devolución en frontera. El artículo 14 obliga a los Estados a garantizar, mientras dure el plazo de salida voluntaria o se aplaze la expulsión, el mantenimiento de la unidad familiar, la prestación de atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de enfermedades, el acceso de los menores al sistema de enseñanza básica en función de la duración de su estancia y la consideración de las necesidades especiales de las personas vulnerables. El mismo artículo exige que se entregue una confirmación escrita de la prórroga del plazo o del aplazamiento de la ejecución de la decisión de retorno, lo que supone un servicio de información documentada sobre la situación administrativa del extranjero.

En tercer lugar, cuando la ejecución del retorno exige internar a la persona por no poder efectuarse la salida en 72 horas, la Directiva de Retorno regula las condiciones del internamiento como un conjunto de servicios obligatorios. El artículo 15 limita el internamiento a supuestos en que no sean suficientes medidas menos coercitivas y exige revisiones periódicas, control judicial rápido y puesta en libertad cuando desaparezca la perspectiva razonable de expulsión. El artículo 16 ordena que, como norma general, el internamiento se lleve a cabo en centros especializados distintos de los penitenciarios, previendo la separación de presos comunes cuando deba utilizarse una prisión, y reconoce el derecho de las personas internadas a comunicarse con representantes legales, familiares y organizaciones competentes. El artículo 17 añade garantías reforzadas para menores y familias, incluyendo el alojamiento en unidades específicas y el acceso de los menores al ocio y la educación. Todo ello configura un estándar mínimo de alojamiento digno, atención médica y apoyo jurídico durante la retención ligada al retorno.

En cuarto lugar, el Reglamento (UE) 2024/1351 aporta una visión integral la cual obliga a que la gestión fronteriza esté relacionada necesariamente con la posibilidad de acceso a la protección internacional. En su art. 4.d se exige a los Estados miembros que garanticen “acceso rápido y efectivo a un procedimiento justo y eficiente de protección internacional en el territorio, incluidas las fronteras exteriores y zonas de tránsito”, mientras la letra g obliga a asegurar el acceso a “condiciones adecuadas de acogida” conforme a la Directiva de acogida. El artículo 6 refuerza la obligación de asignar recursos y personal suficientes, y de facilitar la acogida adecuada de los solicitantes, prestaciones concretas, sí convierte en obligación estructural la dotación de servicios de

información, tramitación de solicitudes de asilo y alojamiento básico también en frontera.

Por último, se debe mencionar que la LOEx y su correspondiente Reglamento de 2024, actúan bajo el marco delimitado por estas normas europeas en lo que se refiere a la asistencia jurídica y la protección de aquellas personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Es por esto por lo que la LOEX garantiza, en condiciones de igualdad con los españoles, el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros que acrediten insuficiencia de recursos, incluso cuando se encuentren fuera de España y deban recurrir decisiones sobre entrada o retorno, pudiendo solicitarla ante misiones diplomáticas u oficinas consulares. Por su parte, el Reglamento de Extranjería se remite de manera constante al respeto de la normativa de la Unión y del Código de Fronteras Schengen en la gestión de pasos fronterizos, lo que integra los servicios de control, información y derivación a procedimientos de asilo en el funcionamiento ordinario de los dispositivos fronterizos.

Consecuentemente, se debe concluir para el material de este apartado que los preceptos legales que se han estudiado dibujan un modelo en el que el extranjero que entra irregularmente tiene derecho, desde el primer contacto con las autoridades, a un haz de servicios jurídicos (asistencia letrada e intérprete, información sobre recursos), personales (unidad familiar, protección de vulnerables) y materiales (alojamiento digno, atención sanitaria de urgencia, educación básica para menores), cuya prestación es condición de validez de las medidas de rechazo, devolución o retorno.

Tras el análisis de los servicios que el ordenamiento jurídico español impone prestar a las personas migrantes, se llega a la conclusión de que, incluso en situación irregular, se pone de manifiesto que España ha incorporado formalmente los estándares mínimos exigidos por la Directiva de Retorno, previamente estudiada, pero también se puede observar que la implementación de dichos estándares presenta disfunciones significativas en la práctica, que se estudiarán más en adelante aunque se han ido introduciendo a lo largo del trabajo. En particular, existen varias polémicas alrededor de centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), por ejemplo, los autores como Fernández- Rojo (2016) ha analizado en profundidad el impacto de la Directiva 2008/115/CE en la legislación española sobre detención de extranjeros en situación irregular, concluyendo que, si bien la transposición formal es correcta en sus líneas generales, persisten tensiones en cuanto a la priorización del retorno voluntario sobre el

internamiento y a la efectividad del control judicial de las prórrogas de internamiento, que en la práctica no siempre se ejerce con la celeridad y la intensidad que tanto la Directiva como la jurisprudencia del TJUE exigen. Estas carencias son relevantes para la valoración del sistema de servicios prestados a los migrantes, ya que el internamiento en los CIE constituye el contexto en que tales servicios —asistencia jurídica, atención médica, comunicación con organismos externos— deben prestarse con mayor intensidad y en el que las deficiencias de implementación tienen consecuencias más graves para los derechos de las personas afectadas (Fernández-Rojo, 2016).

CAPÍTULO V. LOS PROBLEMAS DETECTADOS EN EL PROCESO

A partir del análisis extenso del proceso en base a la legislación, se van a estudiar ahora algunos problemas que se detectan en la protección de los derechos humanos de las personas que inmigran en España en las distintas partes del proceso. Para ello, se van a emplear fuentes que vivan la realidad del proceso, en particular ONGs que sean testigos de lo que realmente ocurre y que detectan los errores del sistema en el desempeño de su labor de ayudar a las personas que intentan inmigrar.

Ahora se abordarán algunos de estos problemas que son detectados por estas organizaciones a la hora de proteger los derechos humanos de todos, en igualdad de condiciones, como corresponde a un Estado de derecho como es España.

5.1. Problemas detectados por CEAR

En primer lugar, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) tiene gran presencia en el recibimiento de los inmigrantes en las fronteras españolas, tanto por aire, tierra como mar, con lo cual se presume la fiabilidad del contenido de sus informes, ya que son elaborados en base a la experiencia real con la que cuentan. Estos informes señalan que existen unos obstáculos importantes que dificultan el acceso al asilo de aquellos a los que desean solicitarlo, debido a que en la práctica se ha podido percibir que resulta extremadamente difícil, y en ocasiones incluso imposible, conseguir la cita que se necesita para formalizar la solicitud de asilo. Esto supone un gran riesgo para los derechos de las personas que desearían formalizar esta solicitud debido a que crea una situación en la que les deja en un “limbo jurídico” el cual atenta peligrosamente contra la seguridad jurídica que defiende la Constitución española (art. 9.3 CE), uno de los principales fundamentos del Estado de derecho que salvaguarda la previsibilidad en el ordenamiento jurídico español. Se deduce que sin poder conseguir cita para poder presentar la solicitud de lo que determinaría su estatus jurídico dentro de España, estas personas quedan desamparadas de este principio constitucional.

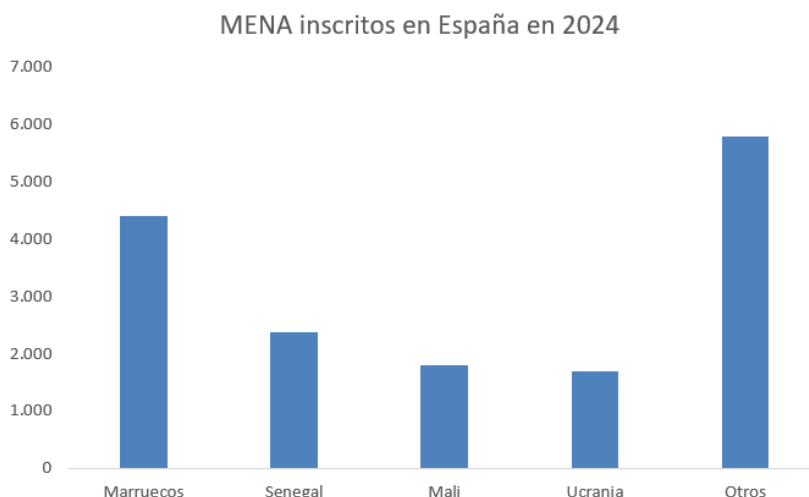
En segundo lugar, es pertinente para el objeto de estudio mencionar el trabajo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados- ACNUR, perteneciente a las Naciones Unidas, cuya presencia en las fronteras globalmente es notable. Sobre su trabajo se deben mencionar dos aspectos: el primero de ellos estando conectado con aquello que se ha comentado sobre CEAR, recuerda que los migrantes también están amparados, como todos los humanos, por el derecho internacional que reconoce los derechos

humanos de todos. Además, subraya que estos derechos suponen una obligación positiva de los Estados, es decir, una obligación de hacer, una responsabilidad de que los derechos humanos sean protegidos indiscriminadamente en su territorio. En base a esto, ACNUR señala que no es penalizable entrar de manera irregular en un Estado cuando esta actividad se haga por una búsqueda de protección.

5.2. Problemas detectados por ACNUR

El segundo aspecto que mencionar de ACNUR está fuertemente vinculado con temas concretos sobre la inmigración ya mencionados previamente en este trabajo; los menores no acompañados. En concreto, ACNUR señala a España, que ha recibido altos números de niños y niñas menores de edad que no viajan con acompañante, es importante tener esto en cuenta debido a la situación de extrema vulnerabilidad en la que estos niños se encuentran. Los números concretos ayudan a entender la magnitud del problema. En 2024 había más de 16.000 menores inscritos en el Registro nacional, principalmente de Marruecos, Senegal y Mali, y solo se ejecutaron 8 repatriaciones en todo el año.

Gráfico n° 4: MENA inscritos en España en 2024



Fuente: fiscalía general del Estado, Memoria 2025 (datos relativos al año 2024).

<https://www.fiscal.es/documents/13333297/13921349/Memoria2025-menores.pdf/aa1cc609-87f6-75eb-f841-a83b6ab72199?t=1764163662923>

5.3. Problemas detectados por la Cruz Roja

En tercer lugar, también se debe mencionar para lograr una visión más completa lo que menciona la Cruz Roja acerca de la realidad de la situación en la gestión española de la inmigración irregular. La Cruz Roja, con su labor y la información que proporciona, pone en evidencia las enormes necesidades humanas que existen alrededor de la inmigración irregular. Se describen situaciones de peligro, donde la seguridad de las personas corre un riesgo enorme a lo largo de la ruta migratoria, además de la vulnerabilidad experimentada en la llegada, donde las necesidades básicas de alimentación, también subraya la problemática de los menores no acompañados, además de problemas psicológicos que pueden quedar como secuelas de algunos de los traumas que posiblemente hayan sido vividos por los inmigrantes. Todo ello afecta a los derechos de la vida, la integridad física, la salud, la protección de la infancia y la dignidad humana recogidos en la Constitución Española.

5.4. Problemas detectados por APDHA

En cuarto lugar, se debe mencionar a La Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía (APDHA) denuncia devoluciones en caliente, militarización de fronteras, restricciones al asilo y políticas de externalización que desvían flujos a rutas mortales como Canarias. En su Informe Frontera Sur 2025, registra 2.465 muertes o desapariciones en 2024 intentando llegar a España, con más del 75% en la ruta canaria, y critica que los últimos 5 años concentran casi 11.000 de las 19.363 muertes registradas desde 1988; para hacerse una idea de la concentración de estas muertes, esta ONG recoge que más del 75% de las muertes en 2024 de los migrantes se dieron en la ruta canaria ya descrita anteriormente. También destaca abusos laborales en asentamientos de Huelva y Almería, donde trabajadores migrantes viven en infraviviendas y sufren vulneraciones graves.

5.5. Problemas detectados por Irídia

En quinto lugar, se van a mencionar las críticas realizadas por la ONG Irídia, aunque se debe mencionar que se centran en la frontera sur de España, y no en Canarias como es principalmente el objeto de estudio de este trabajo, sí se ha considerado que es pertinente mencionar su trabajo ya que es útil para crear una visión global sobre las necesidades que todavía existen y las injusticias que se continúan perpetuando. Dicho esto, Irídia (Centro

por la Defensa de los derechos humanos como así se autodefine) documenta racismo institucional, devoluciones en caliente, violencia policial en vallas de Ceuta y Melilla, falta de vías legales y condiciones inhumanas en centros de internamiento. En su informe de 2021-2022, analiza vulneraciones en Ceuta, Melilla, Canarias, Andalucía y Murcia, y destaca el 24J de 2022 en Melilla como la mayor tragedia fronteriza: 40 muertes, más de 70 desapariciones, 470 devoluciones y decenas de heridos. Adicionalmente, ante esta situación lo que recomienda son visitas de organismos internacionales y priorizar salud sobre policía en llegadas.

5.6. Problemas en la determinación de la edad

La determinación de la edad, cuando no se puede contar con unos documentos oficiales que la acrediten, es crucial para las personas que entran de manera irregular en España. La importancia se acentúa cuando se trata de la determinación de la edad en personas cuya minoría de edad está en duda, ya que su situación, por los efectos legales producidos por la minoría de edad, podría cambiar drásticamente.

Es por esto por lo que la determinación de la edad de personas migrantes que alegan ser menores de edad constituye uno de los aspectos más delicados del sistema de protección de la infancia migrante en España, que como ya se ha podido observar a lo largo de este trabajo, es un tema en el que España se está enfocando con especial afán en sus últimos textos legislativos. La relevancia jurídica del asunto deriva del hecho de que de la calificación dependa el acceso a un estatuto forzado de protección, así como de asistencia letrada, tutela administrativa, alojamiento adecuado y por lo general una aplicación del principio de interés superior del menor. Consecuentemente, el problema que se trata ahora no es solo técnico sino también estructural, debido a que una valoración errónea puede conllevar una grave vulneración de derechos fundamentales (Defensor del Pueblo, 2024; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OHCHR], 2020).

Con anterioridad, la práctica administrativa y forense española recurría frecuentemente a pruebas médicas de determinación de la edad, sobre todo radiografías óseas, incluso cuando existen dudas fundadas acerca de la fiabilidad de dichas pruebas. Esta manera de determinar la edad, debido a estas dudas razonables que se mencionan sobre su fiabilidad, han sido cuestionadas por organismos e identidades internacionales y nacionales, apelando su ineficacia, que le dota de una limitada precisión, así como la

insuficiencia de garantías procedimentales. En concreto, se ha detectado que estos métodos empleados por el gobierno de España presentan unos márgenes de error demasiado gruesos y que por tanto basar la determinación de la edad en parámetros biomédicos que no han sido plenamente adaptados a la diversidad ética y madurativa existente produce unos resultados perjudiciosos, en concretos para jóvenes africanos; además de jóvenes de otras procedencias (OHCHR, 2020; Fundación Raíces, 2024). El problema es más profundo que la falta de fiabilidad científica de los métodos, como ya se ha adelantado previamente, los errores en la determinación de la edad pueden tener resultados fatídicos en la vida de jóvenes que quedan desprotegidos jurídicamente por razones injustificadas. Todo ello hace que estos métodos sean incompatibles con las exigencias de dignidad, principio de no discriminación y la presunción de minoría de edad que Estados miembro de la Unión Europea, como es España, debería de respetar escrupulosamente por su particular compromiso con el respeto de los derechos humanos (art. 2 TUE).

Basado en estas razones, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (ONU) comunicó en octubre de 2020 la conclusión a la que habían llegado sobre los procedimientos españoles para la determinación de la edad y fue claro el OHCHR al afirmar que dichos procedimientos vulneran los principios de la Convención de los Derechos del Niño. Esta conclusión fue adoptada tras estudiar el Comité catorce casos en los que se determinó que España no había aplicado los procedimientos adecuados, infringiendo de esta manera el derecho a la identidad, el derecho a ser escuchado, el derecho de los niños que son privados de su entorno familiar (como lo son los menores extranjeros no acompañados) a recibir una protección especial (OHCHR, 2020). Se debe recordar que este compromiso a proteger especialmente a los menores no acompañados ha sido expresamente mencionado y reiterado por el gobierno español a través de texto legislativos como se ha podido ver con anterioridad, lo cual urge a la coherencia para que esto se dé realmente. Adicionalmente, el Comité subrayó que mientras la tramitación esté pendiente, debe darse una presunción de la minoría de edad de esa persona, recibiendo un tratamiento acorde con esa presunción siendo esto una garantía esencial frente a decisiones irreversibles y/o erróneas (OHCHR, 2020).

La crítica de la ONU va más allá que un abstracto reproche, se destacan concretamente que los documentos de identidad, en caso de existir, deben de ser considerados válidos

y esta presunción solo desaparecerá cuando exista prueba a contrario. Además, subraya la necesidad de respetar el acompañamiento exigido, el derecho a una representación legal y la posibilidad de una impugnación efectiva. Dichas exigencias están directamente conectadas con el estándar internacional de la protección reforzada de la infancia la cual obliga a hacer una interpretación a favor del menor en cualquier caso de duda, cuando los derechos en juego son los básicos (OHCHR, 2020). Jurídicamente, esto supone la imposibilidad de trasladar desproporcionalmente la carga de la prueba al joven migrante, especialmente cuando se halle en una situación de vulnerabilidad, desinformación, exista una barrera del lenguaje y/o una dependencia internacional.

Las críticas a estos métodos también tienen origen nacional, no solo internacional. Un informe del Defensor del Pueblo insiste en las incoherencias de la utilización de estos métodos de determinación de la edad de menores extranjeros los cuales conllevan en numerosas ocasiones una violación de derechos fundamentales, como ya se ha ilustrado previamente. Este informe subraya la necesidad de que la actuación pública debe presumir la minoría de edad hasta que se dicte una resolución motivada y garantista en sentido contrario (Defensor del Pueblo, 2024).

Por su parte, Fundación Raíces ha denunciado de forma reiterada que el sistema español ha operado durante años con deficiencias en la información, en el acceso a defensa jurídica y en la valoración de pruebas médicas poco concluyentes (Fundación Raíces, 2024). Estas denuncias son relevantes porque muestran que el problema no es puntual, sino persistente, y que afecta al funcionamiento cotidiano de las instituciones encargadas de la protección de menores migrantes.

Ante esto, España ha aportado una respuesta en forma de texto normativo que está en proceso. En el año 2022 se anunció que se realizaría una reforma consagrada a suprimir las prácticas particularmente invasivas en la determinación de la edad. En 2025 el Gobierno impulsó una reforma más amplia, a través de la vía parlamentaria, que pretende convertir el procedimiento en un proceso judicial y reforzar la presunción de la minoría de edad, el derecho a ser oído, la asistencia jurídica gratuita y la intervención de interprete (Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2025). Esta reforma pretende responder a las exigencias internacionales que nacen de las críticas de los métodos empleados por el gobierno español para la determinación de la edad de jóvenes extranjeros que se han desarrollado en este trabajo.

Aunque esto supone sin duda un progreso, debe tenerse en cuenta que la aprobación de una reforma no supone una solución automática de los problemas, esta debe ser efectivamente trasladada al plano material para que se abandone estas prácticas de valor limitado y se adopte una metodología integral, garantista, respetuosa de los derechos del niño y acertada biológicamente. Desde el punto de vista normativo, resulta imprescindible que el principio del interés superior del menor opere como criterio interpretativo efectivo y no como fórmula retórica. En este sentido, la doctrina del Comité de los Derechos del Niño ofrece una base sólida para sostener que cualquier sistema de determinación de la edad debe ser subsidiario, no invasivo y siempre respetuoso con la presunción de minoría de edad (OHCHR, 2020).

En conclusión, el caso español muestra una tensión persistente entre control migratorio y protección de la infancia. Cuando el Estado utiliza procedimientos con resultados erróneos por su metodología errónea y que además son insuficientemente garantistas para decidir si una persona es o no menor, el riesgo no es solo de error probatorio, sino de exclusión de un sujeto del ámbito de protección reforzada que le corresponde. Es por esto por lo que la discusión sobre la determinación de la edad ha de ser interpretada en clave de derechos fundamentales y no meramente de gestión administrativa.

CAPÍTULO VI. PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Como ya se ha mencionado previamente, no pretendo con este trabajo solucionar los problemas acarreados por la inmigración irregular, lo cual sobrepasaría la ambición para llegar a la soberbia, pero sí pretendo arrojar un poco de luz al respecto.

Por lo tanto, no voy a aportar una fórmula mágica con la que crea que se puede solucionar el problema, pero sí voy a ahondar en los diferentes aspectos en los que pienso que se deben mejorar para que la situación global también mejore. Estos ámbitos son: a nivel mundial; relaciones diplomáticas- profesionales, mutuamente beneficiosas, basadas en el respeto- y cooperación reforzada (que no exista una razón para huir apresuradamente, si se busca emigrar que sea libre y voluntariamente, con tiempo y capacidades para hacerlo por los canales legales). En un plano nacional, en las fronteras de cada país; apoyo a las ONGs que buscan ayudar, procedimientos eficaces y respeto de los derechos humanos por encima de todo.

6.1. Aspectos internacionales

A nivel mundial, las relaciones diplomáticas-profesionales representan el eje primordial para abordar la inmigración irregular. Estas deben configurarse como vínculos mutuamente beneficiosos, anclados en el respeto recíproco entre Estados. En la práctica, ello implica foros multilaterales donde los países de origen, tránsito y destino negocien acuerdos que equilibren intereses económicos, de seguridad y humanitarios. Este enfoque evita la confrontación y fomenta un diálogo profesional que trascienda agendas ideológicas. Sin este respeto mutuo, las dinámicas actuales de acusaciones cruzadas perpetúan el ciclo de irregularidad.

Adicionalmente, la cooperación internacional reforzada se presenta como una exigencia no solo ética sino también pragmática. No existe razón para que los individuos huyan apresuradamente si se garantiza que cualquier emigración sea libre y voluntaria, con tiempo y capacidades para acceder a canales legales. Esto exige pactos globales que aborden raíces estructurales: pobreza extrema, conflictos armados y cambio climático. Un marco de cooperación reforzada podría inspirarse en modelos existentes, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, pero adaptados específicamente a migración. Países desarrollados aportarían fondos y *know-how* para programas de desarrollo en origen, reduciendo presiones migratorias, mientras que los Estados emisores facilitarían retornos dignos y reinserción. En este sentido, un artículo de De

Lucas (2025) cuestiona precisamente la eficacia de los métodos de cooperación internacional empleados hasta ahora, principalmente la manera en la que se vincula con los fondos de control migratorio, y propone aunar los esfuerzos en recuperar el Estado de Derecho e invertir en servicios públicos marcados por un talante inclusivo como condiciones necesarias para una política migratoria legítima. El resultado sería una migración planificada, donde el tiempo para preparación personal —adquisición de habilidades documentación— convierta la irregularidad en flujos regulados. Esta cooperación no solo alivia tensiones, sino que potencia capacidades colectivas para una movilidad humana sostenible.

Estos aspectos mundiales interconectan: diplomacia respetuosa habilita cooperación efectiva. Sin ellos, las respuestas nacionales quedan aisladas y reactivas, incapaces de impactar la situación global. El análisis revela que tales mejoras no requieren revoluciones, sino voluntad política sostenida, priorizando beneficios compartidos sobre soberanías absolutas.

6.2. Aspectos Nacionales

En lo que se refiere al plano nacional que se ha introducido, las fronteras de cada país demandan atención inmediata como primer filtro de la irregularidad. Aquí, el apoyo a las ONGs que buscan ayudar se presenta como un instrumento clave. Estas organizaciones, con su proximidad al terreno, ofrecen asistencia inmediata; como las de alimento, atención médica, orientación legal etc., pero hacen todo ello sin las rigideces burocráticas estatales que en ocasiones se presentan como frenos a la eficacia necesaria en situaciones de urgencia o necesidad como las que se están describiendo. Fortalecer a estas organizaciones por medio de financiación pública mediante y coordinación operativa no solo humaniza las fronteras, sino que optimiza recursos. Por ejemplo, programas de subvenciones condicionadas a informes transparentes permitirían a ONGs como Médicos Sin Fronteras o ACNUR escalar intervenciones, reduciendo riesgos sanitarios y conflictos. Es pertinente hacer un apunte sobre la necesidad de que dicha colaboración no sea discrecional, como así lo ha señalado Solanes Corella (2010) al considerarlo uno de los principios básicos de una política de asilo e inmigración legítima, en la que la actuación pública debe articularse con criterios de transparencia, garantía y no arbitrariedad. Este apoyo va más allá filantropía: es inversión en estabilidad fronteriza, lo cual genera un *win-win*.

También en el plano nacional, se debería de apostar por unos procedimientos más eficaces en la medida de lo posible, ya que los sistemas existentes en ocasiones carecen de rapidez se ven obligadas en ocasiones a actuar de manera irregular como una opción viable. Mejorar estos procedimientos supondría cambios como digitalización de solicitudes, o plazos estrictos para resoluciones, permitiendo decisiones rápidas basadas en criterios claros: necesidad humanitaria, habilidades laborales, reunificación familiar. Tal eficiencia no compromete rigor; al contrario, lo potencia mediante criterios claros y transparentes previa y rigurosamente establecidos, evitando de esta manera posible inseguridad estatal. Por tanto, la ineficiencia de la que se aconseja huir no es solo un problema de gestión, sino también de derechos: Gabrielli (2017) advierte que en el momento en que los procedimientos legales de acceso a la regularización se convierten en opacos o pecan de una excesiva lentitud, se crea un incentivo estructural hacia la irregularidad sobrevenida que el propio sistema pretendía evitar desde el primer momento.

Ante todo, estos procedimientos deben estar iluminados por el respeto a los derechos humanos, evitando faltar a la dignidad de las personas al focalizarse solo en la eficacia, error que se comete en ocasiones y se debe evitar. Elevando principios como el de *non refoulement* y de no discriminación por razón de origen, fomentan el respeto de estos derechos humanos a la vez que permiten la convivencia con procedimientos eficaces.

Todo lo mencionado está fuertemente relacionado; diplomacia global facilita procedimientos nacionales eficaces, mientras fronteras respetuosas refuerzan cooperación internacional. Las ONGs actúan como puente, canalizando datos para políticas informadas. Este enfoque holístico, aunque modesto, arroja luz sobre vías viables sin fórmulas mágicas.

En síntesis, las mejoras propuestas —diplomacia respetuosa, cooperación reforzada, apoyo a ONGs, procedimientos eficaces y primacía de los derechos humanos-horizonte pragmático. Su implementación demanda compromiso sostenido, pero parecen prometer mitigar las consecuencias negativas del fenómeno migratorio irregular.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES FINALES

El presente trabajo se ha propuesto responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la realidad que dibuja la legislación vigente en materia de inmigración irregular en las fronteras españolas dentro del territorio español y hasta qué punto dicha normativa, tal y como está concebida y se aplica, protege efectivamente los derechos humanos de las personas migrantes?

A la luz del análisis realizado, la respuesta no puede ser ni rotundamente afirmativa ni radicalmente negativa. El ordenamiento jurídico español, en su conjunto, ofrece un marco formal de protección que resulta, en términos normativos, coherente con los estándares internacionales y europeos. La LOEX, la Ley 12/2009, la Directiva de Retorno 2008/115/CE y el Reglamento (UE) 2024/1351 configuran un sistema que, sobre el papel, garantiza el acceso a la protección internacional, la asistencia jurídica desde el primer contacto con las autoridades, el principio de *non-refoulement*, la prohibición de expulsiones colectivas y la protección reforzada de menores no acompañados. Con lo cual, se puede afirmar que el marco es estructuralmente garantista.

Sin embargo, el análisis comparado entre la norma y su aplicación práctica revela una brecha persistente y sistemática. En primer lugar, el acceso efectivo al procedimiento de asilo en frontera se ve dificultado en la práctica por la saturación administrativa y la falta de recursos humanos suficientes, lo que convierte el derecho formalmente reconocido en un derecho de difícil ejercicio real. En segundo lugar, las devoluciones en caliente documentadas por organizaciones como Irídia o la APDHA —y sancionadas en parte por el TEDH en el asunto *N.D. y N.T. c. España* (TEDH, Gran Sala, 2020)— ponen de manifiesto que la práctica fronteriza no siempre se ajusta a las exigencias de individualización que impone la Directiva de Retorno. En tercer lugar, la situación de los menores extranjeros no acompañados, cuyo número ha crecido un 221% en ocho años (RDL 2/2025, Disposiciones generales I), evidencia la insuficiencia estructural del sistema de acogida, a pesar de los esfuerzos normativos del RDL 2/2025. En cuarto lugar, el sistema de internamiento en los CIE presenta deficiencias en la efectividad del control judicial y en la priorización del retorno voluntario frente al forzoso.

Se concluye, por tanto, que la legislación española dibuja un itinerario jurídicamente garantista, pero materialmente incompleto: las garantías existen, pero no siempre se hacen efectivas.

En cuanto a las limitaciones del presente estudio, conviene señalar varias. La metodología empleada es esencialmente normativa y documental, lo que implica que el análisis de la realidad práctica se apoya en fuentes secundarias —informes de ONGs, jurisprudencia y datos ministeriales— sin trabajo de campo directo. Asimismo, el Reglamento (UE) 2024/1351 no ha desplegado aún su plena eficacia- prevista para julio de 2026 - lo que limita la evaluación de su impacto real.

De cara a futuras líneas de investigación, se identifican al menos tres con especial potencial. En primer lugar, un análisis empírico de los procedimientos de admisión a trámite en frontera, a partir de datos desagregados por ruta y perfil del solicitante, permitiría medir con mayor rigor la brecha entre el derecho reconocido y su ejercicio efectivo. En segundo lugar, el estudio comparado de los sistemas de protección de menores no acompañados en distintos Estados miembros aportaría insumos valiosos para el diseño de políticas más eficaces en el contexto del RDL 2/2025. En tercer lugar, una vez que el Reglamento (UE) 2024/1351 sea plenamente aplicable, resultará imprescindible evaluar si el mecanismo de solidaridad obligatoria corrige las disfuncionalidades del sistema de Dublín o reproduce, bajo nuevas formas, los mismos desequilibrios denunciados por Thielemann (2003) y confirmados jurisprudencialmente en el asunto *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*.

En definitiva, el análisis revela que la protección de los derechos humanos en las fronteras españolas no es un problema normativo en su núcleo esencial, sino principalmente un desafío de implementación, recursos y voluntad política. La ley traza el camino; el reto está en la práctica.

BIBLIOGRAFÍA

I. Legislación y normativa

- Constitución Española de 1978. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951. Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), de 14 de diciembre de 1950. https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf
- Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Consejo de Europa. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa
- **European Commission. (2021).** *A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025) (COM(2021) 591 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0591>
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX). *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-544-consolidado.pdf>
- Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, de medidas urgentes para afrontar contingencias migratorias extraordinarias. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/boe/dias/2025/03/19/pdfs/BOE-A-2025-5404.pdf>
- Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000. *Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2024/BOE-A-2024-24099-consolidado.pdf>
- Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración. *Diario Oficial de la Unión Europea*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351

II. Jurisprudencia

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala). (2009, 30 de noviembre). *Kadzoev*, asunto C-357/09 PPU. <https://curia.europa.eu>
- Tribunal Constitucional. (2009, 15 de junio). *STC 140/2009*. <https://www.tribunalconstitucional.es>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). (2012, 23 de febrero). *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, nº 27765/09. <https://hudoc.echr.coe.int>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). (2011, 21 de enero). *M.S.S. c. Bélgica y Grecia*, nº 30696/09. <https://hudoc.echr.coe.int>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). (2020, 13 de febrero). *N.D. y N.T. c. España*. https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292428561527-Sentencia_N.D._y_N.T._c_Espa%C3%B1a.pdf

III. Doctrina

- Acosta Arcarazo, D. (2009). The good, the bad and the ugly in EU migration law: Is the European Parliament becoming bad and ugly? *European Journal of Migration and Law*, 11(1), 19–39. <https://doi.org/10.1163/157181609X440274>
- Acosta Arcarazo, D. (2011). *The long-term residence status as a subsidiary form of EU citizenship: An analysis of Directive 2003/109*. Martinus Nijhoff.
- Aja, E. (2012). *Inmigración y democracia*. Alianza Editorial.
- Baldaccini, A. (2009). The return and removal of irregular migrants under EU law: An analysis of the Returns Directive. *European Journal of Migration and Law*, 11(1), 1–17. <https://doi.org/10.1163/157181609X440265>
- Corella, S. (2010). *Un decálogo sobre la crisis del asilo en España*. Sistema, 218, 103-122. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/DYL/es/article/view/9467>
- De Lucas, J. (2025). Desigualdad: la clave soslayada en nuestra política migratoria. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 54. <https://turia.uv.es/index.php/CEFD/es/article/view/32299>
- Fernández Arribas, G. (2023). El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo: ¿hacia un sistema más solidario y eficaz? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 74, 9–48. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.74.01>
- Fernández-Rojo, D. (2016). La detención de extranjeros en situación irregular: impacto de la Directiva 2008/115/CE y la jurisprudencia del TJUE en la legislación española. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 53, 233–258. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/49713>
- Gabrielli, L. (2017). La externalización europea del control migratorio. ¿La acción

española como modelo? *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2017, 126–152.
<https://www.cidob.org/publicaciones/externalizacion-europea-del-control-migratorio-accion-espanola-como-modelo>

- González García, J. V. (2015). Expulsiones "en caliente", devoluciones y petición de asilo en Ceuta y Melilla. *Revista de Administración Pública*, 196, 309–329.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/37310juliovgonzalezgarciarap196.pdf>
- Koser, K. (2007). *International migration: A very short introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199298013.001.0001>
- Martínez Escamilla, M. y Sánchez Tomás, J. M. (2019). La vulneración de derechos en la frontera sur: de las devoluciones en caliente al rechazo en frontera. *Crítica Penal y Poder*, 18, 28–39.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7251045>
- Moya Escudero, M. (coord.), Esplugues Mota, C. (coord.) y Palao Moreno, G. (coord.). (2006). *Comentarios a la Ley de Extranjería*. Tirant lo Blanch.
- Montilla Martos, J. A. (2007). Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/las-competencias-en-inmigracion-del-estado-y-de-las-comunidades-autonomas-9>
- Peers, S. (2011). *EU justice and home affairs law* (3.^a ed.). Oxford University Press.
- Pérez González, C. (2012). Migraciones irregulares y Derecho internacional: Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tirant lo Blanch.
- Sánchez Legido, Á. (2019). Externalización de controles migratorios versus derechos humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 37.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6959555>
- Thielemann, E. R. (2003). Between interests and norms: Explaining burden-sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 253–273.
<https://doi.org/10.1093/jrs/16.3.253>

IV. Informes y documentos institucionales

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2024). *Asilo y migración*. <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2024). *Niños y niñas no acompañados y la protección del asilo*. <https://www.acnur.org/es-es/ninos-y-ninas-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo>

- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (APDHA). (2025, enero). *Derechos humanos en la Frontera Sur 2024: Las fronteras internas en Andalucía*. <https://www.apdha.org/wp-content/uploads/2025/01/Informe-Frontera-Sur-2025-DEF-.pdf>
 - Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). (s. f.). *Informes CEAR*. <https://www.cear.es/informes/>
 - Cruz Roja Española. (s. f.). *Personas migrantes*. <https://www2.cruzroja.es/que-hacemos/inclusion-social/personas-migrantes>
 - Defensor del Pueblo. (2024). *Determinación de la edad de menores extranjeros indocumentados*. <https://www.defensordelpueblo.es/otras-publicaciones/determinacion-la-edad-los-menores-extranjeros-indocumentados/>
 - Eurostat. (2025). *Return statistics: Third-country nationals returned following an order to leave — annual data*. Oficina de Estadística de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
 - Fiscalía General del Estado. (2025). *Memoria de la Fiscalía General del Estado 2025: Datos relativos al ejercicio 2024*. https://www.fiscal.es/memorias/memoria2025/FISCALIA_SITE/index.html
- Fundación Raíces. (2024). *Informe sobre la determinación de la edad en menores migrantes*. <https://fundacionraices.org/wp-content/uploads/2024/05/IP06-SOLO-POR-ESTAR-SOLO.pdf>
- Frontex. (2025). *2024 in brief*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2024/index.html
 - Irídia. (2024, 27 de febrero). *Vulneración de derechos humanos en la Frontera Sur del Estado español 2021-2022: Racismo institucional, fronteras y política migratoria*. <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2023/05/CAST-informe-FS.pdf>
 - Ministerio del Interior. (2025, 3 de enero). *Informe quincenal sobre inmigración irregular: Datos acumulados desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2024*. Secretaría de Estado de Seguridad. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/balances-e-informes/>
 - Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. (2025, marzo 13). *El Congreso da luz verde a la tramitación de la reforma de los procesos de determinación de la edad*. <https://www.mpr.gob.es/precom/notas/paginas/2025/130325-congreso-determinacion-edad.aspx>
 - Ministerio del Interior. (2023, 12 de enero). *La Oficina de Asilo y Refugio registra 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación* [Nota de prensa]. La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2>

[023/120123-solicitudes-proteccion-internacional.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2024/110124-solicitudes-oficina-asilo-refugio.aspx)

- Ministerio del Interior. (2024, 11 de enero). *La Oficina de Asilo y Refugio registra 163.218 solicitudes de protección internacional en 2023, máximo histórico desde su creación* [Nota de prensa]. La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2024/110124-solicitudes-oficina-asilo-refugio.aspx>
- Ministerio del Interior. (2025, 16 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* [Nota de prensa]. La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/paginas/2025/160125-oficina-asilo-refugio-2024.aspx>
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2024, junio). *Informe sobre el sistema de protección internacional español 2024*. Dirección General de Atención Humanitaria y del Sistema de Acogida. <https://www.inclusion.gob.es/documents/d/guest/informe-sistema-de-proteccion-internacional-espanol-2024-def>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2019, marzo). *III Plan África: España y África, desafío y oportunidad*. https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *Observación General n° 14 del Comité de los Derechos del Niño: El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/crc/2013/95780>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2020, octubre 13). *El procedimiento de determinación de la edad en España viola la Convención de los derechos del niño, afirma comité de la ONU*. <https://www.ohchr.org/es/2020/10/spains-age-assessment-procedures-violate-migrant-childrens-rights-un-committee-finds>
- The Objective. (2024, 31 de marzo). España solo expulsó a 3.000 inmigrantes en 2023 de los 57.000 que llegaron ilegalmente. <https://theobjective.com/espana/2024-03-31/expulsiones-inmigrantes-irregulares-crecen-18/>
- The Objective. (2026, 24 de febrero). El Gobierno de Sánchez asegura que ha expulsado a 21.000 extranjeros irregulares. <https://theobjective.com/espana/politica/2026-02-24/gobierno-sanchez-expulsado-extranjeros-irregulares/>

Declaración de Uso de Herramientas de IA Generativa en Trabajos Fin de Grado en Relaciones Internacionales.

Por la presente, yo, Leticia Martínez-Echevarría, estudiante del Doble Grado de Derecho y Relaciones Internacionales (E-5) de la Universidad Pontificia Comillas al presentar mi Trabajo Fin de Grado titulado "Análisis de la legislación española en la inmigración irregular. Impacto de la legislación en los derechos humanos de las personas migrantes"

Declaro que he utilizado la herramienta de IA Generativa Perplexity u otras similares de IAG de código sólo en el contexto de las actividades descritas a continuación:

1. Sintetizador y divulgador de libros complicados: para resumir y comprender literatura compleja.
2. Explicación de conceptos complicados.
3. Revisar ortografía y formato correcto.

Afirmo que toda la información y contenido presentados en este trabajo son producto de mi investigación y esfuerzo individual, excepto donde se ha indicado lo contrario y se han dado los créditos correspondientes (he incluido las referencias adecuadas en el TFG y he explicitado para qué se ha usado Perplexity u otras herramientas similares). Soy consciente

de las implicaciones académicas y éticas de presentar un trabajo no original y acepto las consecuencias de cualquier violación a esta declaración.