

PONENCIA\*

**REGULACIÓN GENERAL DEL RÉGIMEN DE ENTRADA DE  
LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

MARINA VARGAS GÓMEZ-URRUTIA\*\*

XXVI SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA  
*EL DESAFÍO DEL CONTROL DE FRONTERAS PARA LA  
GUARDIA CIVIL*

\*Ponencia publicada. Acceso a las diapositivas de esta presentación (icono clip, infra)

\*\*Profesora Titular de Derecho internacional privado (UNED)

E-mail: [mvargas@der.uned.es](mailto:mvargas@der.uned.es)

Documento depositado en el repositorio institucional [e-Spacio UNED](#)



PONENCIA  
XXVI SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA  
*EL DESAFÍO DEL CONTROL DE FRONTERAS PARA LA GUARDIA CIVIL*

Madrid, 11 de noviembre de 2015

**REGULACIÓN GENERAL DEL RÉGIMEN DE ENTRADA DE LOS  
EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

Por Marina Vargas Gómez-Urrutia<sup>1</sup>  
Profesora Titular de Derecho internacional privado (UNED)

## INTRODUCCIÓN

Muchas Gracias Sr. Director General de la Guardia Civil, por sus palabras de bienvenida. Me gustaría también dar las gracias a las personas que me han brindado la oportunidad de dirigirme a todos ustedes y de visitar esta Academia. En primer lugar, a los Directores de la Organización de este Vigésimo sexto seminario Duque de Ahumada, a la profesora D<sup>a</sup> Mercedes Gómez Adanero, Decana de la Facultad de Derecho de la UNED y al Coronel y Director de la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, D. Francisco Espadas Santana. En segundo lugar, a la Directora del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad, la profesora de Derecho internacional Público de la UNED, D<sup>a</sup> Fanny Castro-Rial. Finalmente, a la Comisión organizadora del Seminario, en concreto a D. Ramón Dorado (Tte Coronel de la GC), D<sup>a</sup> Verónica Isabel Guillén (Comandante de la GC) y D<sup>a</sup> María Núñez, Profesora de Derecho Político de la UNED y Vicedecana de Investigación.

En verdad, me siento muy honrada de estar hoy aquí. Es muy emocionante para un profesor universitario estar hablándoles a ustedes, los futuros oficiales de la Guardia Civil, sobre un tema como el control de las fronteras; tema del que ustedes son los verdaderos expertos. Mi idea es presentarles la vertiente de la protección de los derechos de los extranjeros “en la frontera”. Me propongo hablarles de esos derechos porque estoy convencida de si los conocemos bien y entendemos su significado y sus porqués, estaremos en mejores condiciones de hacer bien las cosas.

Voy a dividir mi exposición en tres bloques haciéndome preguntas y buscando las respuestas en la ley. El primer bloque se refiere al “derecho a tener derechos”. Nos preguntamos: ¿tienen derecho los extranjeros a entrar en España y circular libremente por nuestro territorio? ¿Dónde están las respuestas? El segundo bloque, lo dedicaré a los requisitos para entrar en España. Nos preguntamos: ¿qué significa no estar sujeto a una prohibición de entrada?; qué son los *puestos habilitados* al efecto? ¿Es lo mismo un puesto habilitado que una “frontera”, lo que nos lleva a la distinción entre frontera

---

<sup>1</sup> © 2015. Marina Vargas Gómez-Urrutia. Es Profesora titular de Derecho internacional privado (UNED). Directora del Grupo de Investigación de la UNED Extranjería y Migración.

interior y frontera exterior en el marco del Tratado Schengen; y finalmente, qué controles documentales se realizan en la frontera. El tercer bloque se refiere a las consecuencias del incumplimiento de los requisitos exigidos para la entrada. Nos preguntamos: ¿qué es una denegación de entrada? ¿qué es una devolución “en frontera”? y ¿qué es un “rechazo” en frontera?, por referencia al régimen especial de Ceuta y Melilla.

Empezaré mi presentación con una provocación: es una noticia que ha aparecido recientemente en un periódico nacional<sup>2</sup>:

La Unión Europea registró unas 800.000 "entradas ilegales" de inmigrantes desde inicios de año, dijo Fabrice Leggeri, jefe de la agencia europea de vigilancia de fronteras Frontex, en una entrevista el miércoles con el diario alemán Bild. Leggeri advierte de que el flujo de inmigrantes en Europa probablemente todavía no ha "alcanzado su nivel máximo" y llama a los Estados a detener a quienes no obtuvieron el asilo para enviarlos "rápidamente" a sus países de origen. También ha afirmado Leggeri que existe un mercado negro de pasaportes falsos sirios que permiten a muchos migrantes y refugiados entrar en Europa. Además, señala que es Turquía el país donde mejor funciona este mercado y que los migrantes los saben. Señala que muchos no son sirios sino que proceden a África o de otros países del Medio Este. Son migrantes económicos, no son refugiados, afirma Fabrice Leggeri y agrega que “no existen evidencias de que estos pasaportes falsos estén siendo usados por potenciales terroristas para entrar en Europa”<sup>3</sup>.

Estas afirmaciones evocan de inmediato los ingredientes que activan el control de fronteras en clave de seguridad. En el imaginario colectivo lo que queda es un inconsciente tenebroso que da miedo o, al menos eleva las alarmas: “no son refugiados”, “se cuelan con pasaportes falsos” y “muchos son terroristas”; “que los detengan” y “los devuelvan rápidamente a casa”. Pero las cosas no son tan fáciles, ni tan evidentes. Porque tenemos que hacer las cosas bien. Y hacer las cosas bien significa no solo respetar los “protocolos” de actuación sino también comprender qué derechos estamos protegiendo y comprender cabalmente el significado de “el derecho a tener derechos”.

Y esto nos lleva a una primera pregunta: ¿tienen los extranjeros (no comunitarios) un derecho a entrar en España? ¿Qué dice el Derecho internacional de los Derechos Humanos? ¿Qué dice la Constitución Española? ¿Dice algo la Unión Europea? La pregunta es pertinente porque es el punto de partida para comprender las reglas de entrada en España de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 25 y siguientes de la LOEx y correlativos de su Reglamento.

---

<sup>2</sup> Noticia de Prensa: Diario El Mundo. Fecha: 4 nov 2015. Título “La Unión Europea registró unas 800.000 entradas ilegales de inmigrantes desde inicios del año”. Enlace: <http://www.t13.cl/noticia/mundo/ue-registro-800.000-entradas-ilegales-migrantes-inicios-ano> (Visitado el 5/11/2015).

<sup>3</sup> Noticia de Prensa: News Yahoo. Fecha: 1 sept 2015. Título: Migrants using fake Syrian passports to enter EU: border agency. Enlace: <http://news.yahoo.com/migrants-using-fake-syrian-passports-enter-eu-border-094700556.html>. (Visitado: 7/11/2015).

## I.- ¿TIENEN DERECHO LOS EXTRANJEROS A ENTRAR EN ESPAÑA Y CIRCULAR LIBREMENTE POR NUESTRO TERRITORIO?

La respuesta es en principio negativa. Ni del artículo 19 CE ni de su interpretación por el TC se deriva un derecho fundamental de los extranjeros a entrar en España. En este sentido el TC ha afirmado que:

“Cuestión distinta, sin embargo, es el alcance que despliega la protección constitucional a los desplazamientos de los extranjeros en España. La libertad de circulación a través de las fronteras del Estado, y el concomitante derecho de residir dentro de ellas, no son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (art. 10.1 CE y STC 107/1984), ni por consiguiente pertenecen a todas las personas en cuanto tales al margen de su condición de ciudadano”.

Con fundamento en esta argumentación, y en la doctrina sentada por la STC 107/1984, el Tribunal afirma que es lícito que la leyes y los tratados modulen el ejercicio de estos derechos en función de la nacionalidad de las personas, introduciendo tratamientos desiguales entre españoles y extranjeros en lo que atañe a “entrar y salir de España y a residir en ella”. Esta postura del TC puede explicarse desde una tesis clásica asentada en la idea de que la atribución de derechos a las personas se basa en la nacionalidad. Aparece así la categoría de extranjero como “discriminante”. En este sentido, el extranjero se define de modo objetivo por relación al Estado. Por eso se ha escrito que “a partir del momento en que el extranjero se define por relación al Estado, podría decirse, de modo utópico, que, si no hubiera Estado, no habría extranjeros”<sup>4</sup>.

Sobre la base de esta tesis estatista se construye el derecho a controlar la entrada, la permanencia y la salida de extranjeros del territorio como una prerrogativa del Estado: se afirma que los extranjeros, más propiamente los inmigrantes, no tienen porque beneficiarse de los mismos derechos que tienen los nacionales. El Estado podrá pues admitirlos o no en su territorio, podrá fijar las condiciones de entrada y podrá expulsarlos. Esta tesis estatista, propia del siglo XIX y XX, se mitiga a partir de la 2ª Guerra Mundial gracias al sistema protector de las Naciones Unidas y a la concepción de la persona como acreedora de derechos fundamentales. Conviene recordar, que la tesis se basa en dos conceptos: ciudadanía y comprensión del extranjero (y de otros grupos vulnerables, niños, ancianos, discapacitados, mujeres, refugiados e inmigrantes) como persona acreedora de derechos (concedidos por el Derecho internacional de los Derechos humanos). Desde esta perspectiva, se abre un camino nuevo que percibe la ciudadanía no desde la soberanía del Estado sino desde la expresión de la persona humana: no se ancla en la pertenencia al Estado nacional y al *ius sanguinis* sino en la efectiva participación en la vida de relación de una comunidad, territorial, en la libre elección del derecho a residir y a vivir en un determinado país.

Junto a esta tesis de la ciudadanía, la doctrina internacional de los derechos humanos ha venido explicando su alcance y comprensión como derechos universales, independientes e inalienables. La idea es que estos derechos superan la idea de Estado-nación (se desnacionalizan) y su protección viene por la existencia de tratados internacionales y

---

<sup>4</sup> Sobre esta cuestión, A. CHUECA SANCHO, “El *ius migrandi* en el Derecho internacional de las migraciones”, en *Inmigración, Estado y Derecho* (M. BALADO RUIZ-GALLEGOS, Dir), Bosch, 2008, pp. 753-77, esp. pp.754-757.

sistemas internacionales de derechos. Aquí el extranjero ya no es una persona desprovista de derechos sino que es un acreedor de los mismos, es alguien que puede exigirlos al deudor, que no es otro que el Estado-nación. El extranjero, en este escenario de los derechos humanos tiene la libertad de emigrar, libertad que está garantizada por el Derecho internacional; el Estado tiene la facultad y el deber de proteger a los emigrantes contra la especulación y regular la emigración de manera que se prevengan los daños que podrían sobrevenir de una expatriación en masa. De este modo, cada Estado puede establecer normas para la vigilancia de la emigración e impedir que se establezcan con fines lucrativos empresas que traten de engañar y extorsionar a los extranjeros (FIORE).

Lo que viene a decirnos este autor es asumible para explicar las coordenadas en las que nos movemos hoy en día, a pesar del tiempo transcurrido:

1. Que la libertad de emigrar (*ius migrandi*) es un derecho individual (un derecho personal que a cada hombre corresponde de elegir libremente patria y de expatriarse)
2. Que el Estado de acogida tan solo puede rechazar a un extranjero en frontera de modo no arbitrario.
3. Que si se prohíbe arbitrariamente la entrada estaríamos ante una violación del Derecho internacional. No cabe pues una prohibición absoluta a los extranjeros de entrar en el territorio, ni en las aguas jurisdiccionales.
4. Cada Estado puede subordinar la inmigración a ciertas condiciones y fijar, mediante leyes expresas las condiciones a las cuales los inmigrantes deben someterse.

El *ius migrandi* en el actual Derecho internacional de los Derechos Humanos se concibe desde la perspectiva del art. 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); y, en el artículo 12.1 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). De acuerdo con el art. 13.1 DUDH: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de cada Estado”. Para el apartado 1 del artículo 12 del PIDCP: 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”. Conviene señalar que los derechos antes mencionados “no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto” (apdo 3).

La doctrina ha señalado que la inconcreción del texto ha dado lugar a interpretaciones contrapuestas. Algunos estudios distinguen tres tipos básicos de libertad de circulación de acuerdo con el precepto:

- 1) la libertad de circulación dentro de un país.
- 2) la libertad de circulación entre países sin cambio de residencia (turismo, convenciones, negocios, etc.).
- 3) la libertad de circulación entre países con cambio de residencia, generalmente para trabajar.

La primera es una libertad ilimitada, que solo puede ser posible de restricción por orden judicial en casos de procesos penales. La diferencia entre la segunda y la tercera es el

derecho absoluto invocado por los Estados a establecer las condiciones de entrada y residencia de un extranjero. Este derecho está reconocido en el art. 79 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de las Naciones Unidas (1990) a cuyo tenor: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al derecho de cada Estado Parte a establecer los criterios que rijan la admisión de los trabajadores migratorios y de sus familiares”.

Pues bien, la concepción actual del *ius migrandi* es restrictiva de los derechos de los extranjeros. Mientras que el derecho de salida y de libre circulación queda circunscrito al ámbito del territorio nacional, el derecho a entrar en otro país que no es el propio está constreñido a las normas (de extranjería) del Estado de llegada. Esto nos da paso, al segundo bloque sobre los requisitos que el Estado español exige para la entrada en el territorio nacional.

## II. LOS REQUISITOS PARA ENTRAR EN ESPAÑA

Aquí son varias preguntas: qué significa no estar sujeto a una prohibición de entrada”; ¿qué son los *puestos habilitados* al efecto; ¿es lo mismo un puesto habilitado que una “frontera”?; lo que nos lleva a la distinción entre frontera interior y frontera exterior en el marco del Tratado Schengen; y, qué controles documentales se realizan en la frontera.

Antes de pasar a las respuestas conviene recordar que, en relación con las libertades públicas, el artículo 13.1 de la Constitución Española, toma como punto de partida una actitud que en principio no es igualitaria, aunque admita la posibilidad de que los tratados y la ley extiendan a los extranjeros el pleno goce de las libertades públicas que la Constitución proclama. El artículo 13.1 CE establece que: “Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley”. El goce de las libertades públicas en este artículo queda subordinado, pues, a lo establecido en los tratados y la ley. Ahora bien, hallándose vinculada España por los más importantes textos convencionales en materia de protección de los derechos humanos, los extranjeros tienen garantizados en nuestro país la práctica totalidad de los derechos recogidos en la Constitución, ya que, el mandato del artículo 10.2 de la Constitución condiciona la interpretación de los derechos y libertades constitucionales a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a “los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”<sup>5</sup>.

La interpretación del primer párrafo del artículo 13 llevada a cabo por el TC en la mencionada STC 107/1984, aclara su significado. La redacción del artículo 13.1 “supone que el disfrute de los derechos y libertades –el término “libertades públicas” no tiene, obviamente, un significado restrictivo– reconocidos en el Título I de la

---

<sup>5</sup> Además de la Declaración Universal de 1948, España ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (BOE de 30 de abril de 1977), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (BOE de 30 de abril de 1977), el Convenio de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 (BOE de 1 de diciembre de 1990) y, en el ámbito europeo, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (Convenio de Roma de 1950). En el ámbito comunitario, el Tratado de la Unión Europea afirma que “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados (art. 6.1 TUE).

Constitución se efectuará, en la medida en que lo determinen los tratados y la ley interna española, y de conformidad con las condiciones y el contenido previsto en tales normas”. Sin embargo, añade el Tribunal Constitucional, tal disposición no implica “que se haya querido desconstitucionalizar la posición jurídica de los extranjeros relativa a los derechos y libertades públicas, pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyen los tratados y la ley, sino de las libertades que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley, de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados –dentro de su específica regulación– de la protección constitucional, pero son todos ellos, sin excepción, en cuanto a su contenido, «derechos de configuración legal”<sup>6</sup>. El TC también ha marcado los límites de las restricciones de los derechos y libertades de los extranjeros<sup>7</sup>, afirmando que el artículo 13.1 si bien autoriza al legislador a restringirlos, no le otorga una libertad ilimitada. Esta limitación proviene tanto del artículo 10.1 de la Constitución (“aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al artículo 10.1 constituye fundamento del orden político español») como del artículo 10.2, ya que no puede afectar al contenido delimitado para el derecho «por la Constitución o los tratados internacionales suscritos por España», pues «una cosa es autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros y otra es entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales”<sup>8</sup>. Estos límites derivan también de la dicción literal de los artículos constitucionales que regulan los concretos derechos y libertades de los extranjeros en España<sup>9</sup>.

El marco normativo para la determinación de los lugares y requisitos para la entrada se establece en la LO 4/2000, de 11 de enero, reformada por LO 8/2000, de 22 de diciembre y posteriormente modificada por LO 11/2003, de 29 de septiembre y por LO 14/2003, de 20 de noviembre y nuevamente reformada por LO 2/2009, de 11 de diciembre. En cumplimiento del mandato de adaptación establecido en esta última Ley se dictó el RD 557/2011, de 20 de abril por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. En concreto, artículos 25 a 27 LOEx y artículos 1 a 18 RLOEx. Han de tomarse en cuenta las disposiciones del acervo Schengen integrado en la UE en virtud del Protocolo núm. 2 Anejo al TUE y al

---

<sup>6</sup> En el mismo sentido, STC 99/1985, de 30 de septiembre en la que se afirma que: “los extranjeros no gozan sólo de los derechos que establecen los tratados y las leyes, sino todos los del Título I, cuyo contenido habrá de atemperarse según lo dispuesto en el tratado o en la ley”, concluyendo en que “existen derechos que no pueden atemperarse, pues corresponden igual a españoles y a extranjeros”.

<sup>7</sup> Además, véanse las SSTC 115/1987, de 7 de julio y 242/1994, de 20 de julio. Sobre esta cuestión, véase M. VARGAS GÓMEZ-URRUTIA, *Derecho de extranjería*, en *Derecho internacional privado* (A.P. Abarca Junco y otros), UNED, 2013, pp. 277306, esp. pp. 282-285.

<sup>8</sup> Respecto a ambos incisos del art. 10 CE, el Tribunal Constitucional es muy claro a la hora de denegar el recurso de amparo (SSTC 57/1994, de 28 febrero). En relación a los tratados y acuerdos internacionales relativos a los derechos fundamentales, reitera su función meramente interpretativa de la Constitución, aunque “en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado” (STC 36/1991, de 14 de febrero), si bien no da rango constitucional a los derechos y deberes internacionalmente proclamadas en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución”. Esta situación, desbordaría el ámbito del artículo 10.2 CE (STC 36/1991, de 14 de febrero).

<sup>9</sup> Véase sobre esta cuestión mi contribución sobre “El régimen de entrada, permanencia y salida de los extranjeros en España”, en la obra colectiva *El extranjero en el Derecho español* (A. P. Abarca Junco y otros), Dykinson, 2015, pp. 51121, esp. pp. 54-59.

TCE. E lo sucesivo nos referiremos a la LO 4/2000 como LOEx y al RD 557/2011, como RLOEx.

En relación al acervo Schengen conviene recordar que comprende diferentes instrumentos, siendo los más relevantes el Acuerdo marco de Schengen de 14 de junio de 1985, el Convenio de Schengen, de 19 de junio de 1990, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes; los Protocolos y Acuerdos de adhesión a los citados instrumentos, las declaraciones y decisiones acerca de su aplicación por los distintos Estados miembros; las medidas dictadas por la Unión Europea en materia de de asilo e inmigración y control de las fronteras exteriores (FRONTEX). En particular, el Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo, por el que se establece un código Comunitario de Normas para el cruce de personas por las fronteras o Código de Fronteras Schengen (CFS) y sus modificaciones periódicas que actualizan y/o derogan los modelos de permisos, tarjetas, visados y otros documentos exigibles a los nacionales de países terceros obligados a la obtención de visados para el cruce de la frontera exterior, así como la lista de nacionales de terceros países a quienes no se les pide el visado.

A la luz de toda esta normativa se configuran los requisitos de entrada en el territorio español. Su estudio puede realizarse en atención a dos grandes criterios: uno, los aspectos que se refieren al lugar y forma de realizar la entrada (puesto habilitado y declaración de entrada - registro); y, dos, las exigencias de carácter documental.

En efecto, la entrada ha de realizarse por puesto especialmente habilitado y no estar sujeto a prohibiciones de entrada. El extranjero deberá acreditar su identidad (mediante pasaporte o documento de viaje válido), presentar un visado (salvo que no estuviese sometido a dicha exigencia), justificar medios económicos suficientes para el tiempo que pretenda permanecer en España y probar, si se le requiere, el motivo de su solicitud de entrada y estancia en España. Estos requisitos, o alguno de ellos, pueden ser excepcionados en el caso concreto por razones de índole humanitaria, de interés público o en cumplimiento de compromisos adquiridos por España.

#### *1. No estar sujeto a una prohibición de entrada*

No tener una prohibición de entrada es un requisito previo para poder entrar al territorio español. El Reglamento indica los términos en que se considera prohibida la entrada y su consecuencia inmediata: *impedir el acceso al territorio español del extranjero concernido, aunque reúna los restantes requisitos legales*. Se entiende que el extranjero está sujeto a una prohibición de entrada cuando se actualice algunos de estos supuestos:

- que haya sido previamente expulsado de España y se encuentre dentro del plazo de prohibición de entrada determinado en la resolución de expulsión, salvo caducidad del procedimiento o prescripción de la infracción o de la sanción; o,
- que haya sido objeto de una medida de devolución y se encuentre dentro del plazo de prohibición de entrada determinada en el correspondiente acuerdo de devolución; o,
- que se tenga conocimiento de que se encuentra reclamado, en relación con causas criminales derivados de delitos comunes graves, por las autoridades judiciales o policiales de otros países, siempre que los hechos por los que figure reclamado sean constitutivos de delito en España; o,

- que haya sido objeto de prohibición expresa de entrada en virtud de resolución del Ministro del Interior por actividades contrarias a los intereses españoles o a los derechos humanos o por sus notorias conexiones con organizaciones delictivas, nacionales o internacionales, u otras razones judiciales o administrativas; o,
- que tenga prohibida la entrada en virtud de convenios internacionales en los que España sea parte o de acuerdo con lo establecido en la normativa de la UE, salvo que se considere necesario establecer una excepción por razones humanitarias o de interés nacional.

## *2. Entrada por puesto especialmente habilitado y la declaración de entrada*

La referencia a *puesto habilitado* indica en términos generales que, para que se considere legal, el paso o cruce de la frontera ha de realizarse por un lugar específico situado en la frontera y en las horas de apertura de la misma. A estos efectos, *¿qué es una frontera?* Por frontera, se entiende el “elemento técnico que permite la separación de los espacios, terrestres, marítimos y aéreos pertenecientes a dos o más Estados”. La frontera tiene como finalidad “definir el espacio físico sobre el que el Estado ejerce sus competencias territoriales y personales y sobre el que aplica con plenitud de derechos su legislación interna de cualquier tipo y su jurisdicción sobre las personas que se encuentran dentro del citado territorio; incluidos los extranjeros que han traspasado la frontera, tanto si lo han hecho de forma legal como ilegal” (Auto Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 2 de Melilla, de 11 Sep. 2014).

Ahora bien, la pertenencia de España al territorio Schengen obliga a precisar el anterior concepto en relación con el término “puesto habilitado”. Con la expresión territorio Schengen se hace referencia, comúnmente, al territorio integrado por un conjunto de Estados Miembros de la UE que han acordado la supresión entre ellos de las fronteras comunes. En la actualidad, forman parte del territorio de Schengen: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza.

Siendo esto así, conviene distinguir si la entrada del extranjero se produce por la frontera exterior o por una frontera interior. Así mismo, el extranjero viene obligado a declarar la entrada. Veamos estas exigencias.

*¿Qué se entiende por frontera interior? ¿Qué son las fronteras exteriores?* El Acuerdo de Schengen de las define. Las fronteras interiores son “las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios”. Las fronteras exteriores son “las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, que no sean fronteras interiores”. Respecto del cruce de las fronteras interiores podrá hacerse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas, salvo que por razón de orden público o la seguridad nacional una Parte contratante decida que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación.

En consecuencia, *la entrada por puesto habilitado a que se refiere la legislación española de extranjería -y los controles documentales- se realizan en la frontera exterior dado que en el cruce de las fronteras interiores no existe, salvo que se indique lo contrario por un Estado miembro, control alguno de personas.*

*¿Qué es la declaración de entrada?* Cuando un extranjero entra en España su entrada puede ser registrada a los efectos de controlar su periodo de permanencia legal en el país. Este control, además, está previsto en el marco de la estrategia europea del control de Fronteras (FRONTEX) para las entradas y salidas del territorio español como frontera exterior del espacio Schengen formando parte, por lo tanto, del Sistema de Información de Visados Schengen (SIS I y SIS II). En España esta obligación de registro para los extranjeros se materializa en el *Registro Central de Extranjeros*, dependiente de la DG de la Policía y de la Guardia Civil. Pero, *¿qué sucede si el extranjero accede al territorio español por la frontera interior donde no hay puesto fronterizo? ¿Debe declarar la entrada?* En efecto, tiene la obligación de declarar personalmente dicha entrada ante las autoridades policiales españolas. Para ello dispone de un plazo máximo de 72 horas a partir del momento de la entrada en España. De la obligación general de declaración de entrada *se exceptúa* a los nacionales de aquellos países con los que España tenga firmado un acuerdo bilateral en tal sentido y a quienes les resulte de aplicación el régimen comunitario.

### *3. Hallarse provisto de pasaporte o documento de viaje que se considere válido*

El extranjero deberá ser titular de un pasaporte u otro documento que acredite su identidad. La identidad del extranjero en la entrada al territorio español se controla mediante un pasaporte individual, familiar o colectivo, título de viaje, documento nacional de identidad, cédula de identificación o cualquier otro documento que la acredite según los casos. La validez de estos documentos se rige por los principios del Derecho internacional plasmados en compromisos internacionales.

Con carácter general, han estar expedidos por la autoridad competente del país de origen o de procedencia o por las organizaciones internacionales habilitadas para ello, de acuerdo con el Derecho internacional. *Respecto del pasaporte, ha de permitir el retorno del titular al país que los haya expedido.* Tratándose de menores de 16 años, y sin perjuicio de que puedan tener su propia documentación de identidad, podrán figurar en el pasaporte de su padre, madre o tutor cuando tengan la misma nacionalidad de su titular y viajen con éste, debiendo acreditarse en el momento de la entrada que (el menor) viaja al país con el consentimiento de sus progenitores; previsión que ha de ponerse en relación con los convenios internacionales de protección de menores y, en particular, para la prevención de la sustracción internacional de menores.

No debe confundirse el documento que acredita la identidad del extranjero a efectos de entrada (pasaporte, básicamente) con otros documentos que justifican la situación administrativa regular del interesado en España. Estos documentos son expedidos por las autoridades competentes españolas y a ellos se refieren los artículos 205 y siguientes del RLOEx. En concreto, son: (a) El *Número de Identidad de Extranjero (NIE)*: tiene por finalidad, única y exclusiva, identificar al extranjero que se vincule a España por motivos económicos, sociales, familiares o profesionales. Por lo tanto, es un número con efectos y carácter meramente identificatorios, personal, único, exclusivo y secuencial. (b) La *Tarjeta de Identidad de Extranjeros (TIE)*: es un documento único y exclusivo destinado a documentar al extranjero en situación administrativa regular (legal) en España. Esta Tarjeta

justifica tanto la legalidad de la situación administrativa del extranjero en España como su identificación personal. En consecuencia, los extranjeros que se encuentren en situación irregular no pueden ser titulares de una TIE. Su regulación se establece en el artículo 210 RLOEx. (c) la *Cédula de Inscripción de Extranjeros (CIE)*: en algunos supuestos resulta absolutamente imposible la identificación del extranjero bien porque el país de origen no prevé la existencia de los documentos exigidos en España para expedir la Tarjeta de Identidad o bien porque el extranjero no se ha sometido en su país de origen al proceso de identificación. El art. 211 RLOEx prevé un régimen especial de documentación para estos supuestos excepcionales ordenando al Ministerio del Interior, y previa solicitud del extranjero acompañada de determinadas pruebas documentales, que expida un documento que lo identifique “salvo que le haya sido denegada la entrada o hubiere sido anteriormente expulsado”.

#### *4. Objeto y condiciones de la estancia y medios de vida suficientes*

Los funcionarios responsables del control de entrada podrán requerir al extranjero la presentación una serie de documentos relativos al objeto y duración del viaje, a los medios de vida con que contará durante su estancia y, en determinadas circunstancias, podrán exigir un certificado sanitario.

En relación con el *objeto de la estancia*, el Reglamento señala que el motivo ha de ser legítimo y exige que se prueben las condiciones en que el extranjero va a estar en España. Por ejemplo, los motivos más frecuentes de un viaje a España pueden ser visita turística, un viaje profesional, una visita a familiares, una estancia por razones médicas o por razones de estudios, ente otros, pues el Reglamento no establece una lista cerrada de motivos o razones de viaje. La prueba del motivo y de la duración del viaje se realiza mediante documentos. El Reglamento señala que podrán presentar cualquier documento o medio de prueba verosímil y ofrece unas pautas sobre documentos que pueden exigir los funcionarios de frontera al extranjero según se trate de viajes de carácter profesional, de viajes de carácter turístico o privado y de viajes por otros motivos. Por ejemplo, para viajes de carácter profesional, podrá presentarse, alternativamente, una invitación de una empresa o de una autoridad expedida en los términos establecidos por Orden del Ministerio de la Presidencia; o, documentos de los que se desprenda que existen relaciones comerciales o vinculadas a la actividad (p. ej., tarjetas de acceso a ferias y congresos). Para viajes de carácter turístico o privado documento justificativo del hospedaje expedido por el establecimiento o si es para visitar a un familiar, *carta de invitación expedida en los términos establecidos por Orden del Ministerio de la Presidencia* (Orden Pre/1283/2007, de 10 de mayo). Para los viajes por otros motivos, se indica por ejemplo cualquier documento en que figuren invitaciones, reservas o programas certificados de participación en eventos relacionados con el viaje, tarjetas de entrada o recibos.

En relación a los *recursos económicos*, señala el Reglamento que en el momento de la entrada el extranjero deberá acreditar que dispone de recursos económicos o medios de vida suficientes para su sostenimiento y el de las personas a su cargo que viajen con él, durante el período de permanencia en España, o que está en condiciones de obtener legalmente dichos medios, así como para cubrir el traslado a otro país o el retorno al país de procedencia.

La cuantía y el modo de acreditarlos se ha establecido mediante Orden del Ministerio de la Presidencia (Orden PRE/1282/2007 de 10 de mayo de 2007) a cuyo tenor: (a) para el sostenimiento, la cantidad deberá representar en euros el 10 % del salario mínimo

interprofesional bruto o su equivalente legal en moneda extranjera multiplicada por el número de días que pretendan permanecer en España y por el número de personas que viajen a su cargo. La cantidad será de un mínimo que represente el 90 % del salario mínimo interprofesional bruto o su equivalente legal en moneda extranjera por persona, con independencia del tiempo de estancia previsto. Estas cantidades se acreditan mediante exhibición en el caso de que se traigan en efectivo o mediante la presentación de cheques certificados, cheques de viaje, cartas de pago o tarjetas de crédito, que deberán ir acompañadas del extracto de la cuenta bancaria puesta al día o por cualquier otro medio con el que se acredite fehacientemente la cantidad disponible como el crédito de la tarjeta o cuenta bancaria; (b) para regresar al país de procedencia o para trasladarse en tránsito a terceros países se acreditará disponer del billete/s de viaje nominativo, intransferible y cerrado.

Finalmente, en cuanto a los *requisitos sanitarios*, el Reglamento permite que se pueda exigir al extranjero que acredite no padecer ninguna de las enfermedades que pueden tener repercusiones de salud pública graves. El modo de acreditación lo es mediante presentación, en el puesto fronterizo, bien un certificado sanitario expedido en el país de procedencia por los servicios médicos que designe la misión diplomática u oficina consular española o bien someterse a su llegada a un reconocimiento médico por parte de los servicios sanitarios españoles competentes. Esta exigencia habrá de determinarla el Ministerio del Interior previa consulta con otros Ministerios y habrá de ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005, a los compromisos internacionales suscritos por España y a la normativa de la Unión Europea.

### III. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LA ENTRADA

La legislación de extranjería ha diseñado varios procedimientos para hacer frente al control de fronteras y a las situaciones de irregularidad migratoria. En cuanto al *control de fronteras*, único al que nos vamos a referir en este apartado, cabe señalar que existen tres figuras diferentes.

Primero, la *denegación de entrada* aplicable en aquellos supuestos en que un ciudadano extranjero pretende acceder al territorio nacional por puesto habilitado al efecto y no se le permite la entrada porque no reúne los requisitos establecidos en la legislación de extranjería.

Segundo, la *devolución*, prevista para dos supuestos distintos:

- cuando el extranjero contraviene una previa prohibición de entrada en España, y,
- cuando se trata de extranjeros que pretenden entrar ilegalmente en el territorio español y son interceptados en la frontera o en sus inmediaciones.

Y, tercero, *el régimen especial de Ceuta y Melilla*, establecido mediante LO 4/2015, de 30 de marzo, aplicable a quienes sean detectados en la línea fronteriza de dichas ciudades *intentando superar los elementos de contención fronterizo para cruzar irregularmente la frontera*.

En relación a las situaciones de irregularidad administrativa, la figura de la expulsión está prevista dentro del régimen administrativo sancionador como una medida que

podrá aplicarse en determinados supuestos de infracciones graves y en lugar de la sanción de multa (de la expulsión administrativa nos ocuparemos más adelante). Junto a estos procedimientos, la legislación de extranjería se refiere a otras situaciones que conviene no confundir con las anteriores. Por una parte, la salida obligatoria que es una advertencia de abandonar el territorio español en un plazo de tiempo determinado cuando la persona ha solicitado una autorización de residencia (o se solicita el asilo) y ésta es denegada. Por otra parte, la figura del retorno que tradicionalmente llevaba aparejada la denegación de entrada en España y que tras la reforma de la LOEx de 2009 ha pasado a contemplar un supuesto muy distinto. En concreto, hace referencia al retorno voluntario del extranjero al país de origen dentro de programas de retorno asistido en los que se proporciona al extranjero ayuda para el viaje, la reinstalación y, en ocasiones, para el inicio de actividades económicas. Los extranjeros que se acojan a estos programas deberán firmar un compromiso de “no retornar” a España durante un periodo de tiempo y, por lo tanto, no se les concederán autorizaciones de residencia y trabajo en tanto no transcurra dicho periodo.

### ***3.1. La denegación de entrada***

*¿Qué sucede si el extranjero se presenta en el puesto fronterizo habilitado y el funcionario encargado del control de los puestos fronterizos comprueba que falta o se incumple alguno de los requisitos de acceso al territorio?*

Como regla general, extranjero verá **denegada** su entrada en España y será ordenado el regreso a su punto de origen (art. 26.2 LOEx y 15.1 RLOEx). Cabe señalar que las autoridades encargadas del control fronterizo de entrada deben ser informadas por toda compañía, empresa de transporte o transportista sobre los pasajeros que van a ser trasladados, sea o no en tránsito, a territorio español. Esta información incluye el control de documentos (pasaportes, visados, billetes de regreso, etc.), regulándose también las obligaciones que se derivan para los transportistas en caso de que el extranjero que haya viajado con ellos vea denegada la entrada.

Como acabamos de señalar, la denegación de entrada es acordada por el funcionario policial competente en el mismo puesto fronterizo y su consecuencia o efecto es el *regreso inmediato del extranjero a su lugar de origen o procedencia*. Sobre este particular, el Reglamento hace referencia a la existencia de acuerdos suscritos por España que regulen la *readmisión de las personas* “en situación irregular” cuyo procedimiento será el aplicable (también) para la denegación de entrada, siempre que la misma se produzca dentro del plazo previsto en los acuerdos. Asimismo, y para que conste la denegación de entrada en el pasaporte el Reglamento indica que se le estampará en el pasaporte *un sello de entrada con una cruz de tinta indeleble negra*. *¿Dónde se queda el extranjero que ve denegada la entrada?* El Reglamento señala que deberá permanecer en las instalaciones habilitadas a tal efecto en el puesto fronterizo hasta que se le retorne a su lugar de procedencia o continúe viaje hacia otro país en el que sea admitido.

En relación a los *efectos de la denegación de entrada*, conviene insistir en que **no lleva aparejada una prohibición de entrada (futura) en España y no requiere la tramitación de un expediente de expulsión**. Esto significa que se trata de un “*acto administrativo de naturaleza no sancionadora*” en la medida en que no existe un ilícito administrativo sancionable. Lo que se persigue es impedir el acceso al territorio de

quien “no tiene una prohibición de entrada pero que no reúne los requisitos legalmente previstos para la entrada”. Hay que subrayar que la Administración debe motivar la denegación de entrada (15.1 RLOEx) mediante una resolución denegatoria que deberá valorar las circunstancias del caso y las personales del extranjero. La resolución debe notificarse al interesado y contener no solo la información del efecto que conlleva (regreso al punto de origen) sino también la causa por la que se deniega la entrada y los recursos que puedan interponerse, el plazo para ello y el órgano competente, así como el derecho a la asistencia letrada (que podrá ser de oficio en el caso de que el interesado carezca de recursos económicos suficientes) y de intérprete cuando resulte necesario.

Esta asistencia (letrada e intérprete) comenzará en el mismo momento de efectuarse el control en el puesto fronterizo. Ahora bien, como la resolución de denegación de entrada no agota la vía administrativa (art. 15.7 RLOEx) cabe interponer contra ella los recursos que correspondan tanto en la vía administrativa (recurso de alzada) como jurisdiccional (recurso contencioso administrativo). Cabe señalar que para que la asistencia jurídica gratuita se extienda a estos procesos es necesario que se efectúe la petición y “se haga constar la voluntad expresa de impugnar la resolución en la vía jurisdiccional contencioso administrativa” (art. 15.1 c) apdo. 2º).

Finalmente, y por lo que hace a la *ejecución de la medida de regreso*, el Reglamento establece que la autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que el extranjero regrese a su punto de origen en el plazo más breve posible, y, *en todo caso, dentro del plazo de 72 horas desde que se hubiese acordado la denegación*. Cuando no pudiese ejecutarse dentro de dicho plazo, la autoridad competente que hubiera acordado la denegación se dirigirá al Juez de Instrucción para que determine el lugar, que no puede tener carácter penitenciario, donde haya de ser internado cautelarmente el extranjero hasta el momento de ejecución del retorno. Nos encontramos ahora ante un supuesto de detención cautelar (pues supera las 72 horas) que requiere autorización judicial. Estos centros de internamiento han de estar dotados de servicios sociales, jurídicos y, por supuesto, sanitarios. Esta limitación de libertad ambulatoria del extranjero habrá de ser comunicada a la Embajada o Consulado de su país, y, en caso de que no pueda realizarse o no exista Consulado del país de origen del extranjero en España, se comunicará al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

## **2.2. La devolución**

La legislación de extranjería establece que: “No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos: (a) los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España; y, (b) los que pretendan entrar ilegalmente en el país” (art. 58.3 LOEx). En desarrollo de esta previsión, el Reglamento dispone, por un lado, que se considera contravenida la prohibición de entrada “cuando así conste independientemente de si su adopción lo fuera por las autoridades españolas o por las de alguno de los Estados con los que España tenga suscrito convenio en ese sentido”; y, por otro lado, que se consideran incluidos a estos efectos (pretensión de entrada ilegal) a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones (art. 23.1 RLOEx). En este supuesto (pretensión de entrada irregular), los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras los conducirán con la mayor brevedad a la correspondiente Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para proceder a su identificación y, en su caso, devolución.

La decisión administrativa de devolución ha de ser adoptada mediante resolución del Subdelegado del Gobierno, o del Delegado del Gobierno de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, y requiere la observancia de las garantías recogidas en el apartado 3 del mencionado artículo 23: asistencia jurídica y asistencia de intérprete si el extranjero no comprende o habla español o cualquiera de las lenguas oficiales. En cuanto a su ejecución, el Reglamento señala que si la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de 72 horas se solicitará a la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión. Al igual que en el caso de denegación de entrada, la resolución de devolución no agota la vía administrativa pudiendo interponerse contra ella los recursos que correspondan tanto en la vía administrativa (recurso de alzada) como jurisdiccional (recurso contencioso administrativo). Cabe señalar que para que la asistencia jurídica gratuita se extienda a estos procesos es necesario que el extranjero manifieste su “voluntad de interponer recursos contenciosos-administrativo o ejercitar la acción correspondiente contra la resolución de devolución una vez agotada la vía administrativa...” (art. 23.4 RLOEx).

En cuanto a su naturaleza jurídica y efectos de la ejecución de la devolución, toda vez que se trata de dos supuestos distintos conviene distinguirlos señalando lo que es común a ambos (su carácter de acto administrativo) y lo que los diferencia (sus efectos).

Y así, mientras que en el supuesto de contravención de la prohibición de entrada (art. 58.3 apartado a), la ejecución de la devolución conlleva el nuevo inicio del cómputo del plazo de la prohibición de entrada contravenida, en el supuesto del apartado b) (pretensión de entrada ilegal) tras la Sentencia TC Pleno 17/2013, de 31 enero, ha quedado nulo y sin efecto el inciso que señalaba la sanción de prohibición de entrada por 3 años. Hoy inciso segundo del apartado 7 del art. 58.

Finalmente, *la medida de devolución no procederá en dos supuestos*. El primero, cuando extranjero formalice una solicitud de protección internacional de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, en cuyo caso habrá de esperarse a que se decida sobre su admisión. Y, el segundo, cuando se trate de mujeres embarazadas y la medida pueda suponer riesgo para la gestación o para la salud de la madre.

### **2.3. El “rechazo en frontera”: régimen especial para Ceuta y Melilla.**

Sobre esta situación solo me detendré para señalar el marco normativo, ya que la misma será tratada con detenimiento en la siguiente ponencia.

Como es bien sabido, la práctica de las “devoluciones o entregas sumarias” de ciudadanos extranjeros interceptados en el perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla (realizadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas a sus homólogos marroquíes) ha encontrado cobertura legal en una norma específica del “rechazo en frontera para Ceuta y Melilla”. Este norma se encuentra en Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Seguridad Ciudadana (popularmente conocida como “ley mordaza”) que añade una disposición adicional a la LOEx (D.A. 10<sup>a</sup>)<sup>10</sup> a cuyo tenor:

---

<sup>10</sup> Entrada en vigor de este régimen especial: 1 de abril de 2015. Entrada en vigor de la LO 4/2015: 1 de julio de 2015. Esta ilegal práctica ha sido unánimemente contestada por la ciudadanía civil e incluso por algunos miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y denunciada ante la Unión Europea y ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La norma ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional.

1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

La regulación de este régimen especial para Ceuta y Melilla tiene por finalidad introducir un nuevo y distinto procedimiento en la legislación de extranjería con el fin de no aplicar el procedimiento de devolución en los supuestos concretos que regula. A la luz de su tenor literal, y desde el punto de vista interpretativo, este precepto contiene dos referencias importantes al ámbito de aplicación del “rechazo en frontera”. Por una parte, la mención a los *elementos de contención fronterizos* y a que el *intento sea para cruzar irregularmente la frontera*; y, por otra parte, que la finalidad del rechazo sea “*impedir su entrada ilegal en España*”.

Pues bien, de acuerdo con las conclusiones avanzadas en el Informe Jurídico de 13 de abril de 2015, “RECHAZOS EN FRONTERA”: ¿FRONTERA SIN DERECHOS?<sup>11</sup>, este nuevo procedimiento solo resulta de aplicación en los supuestos de intento de acceso por vía terrestre y cuando todavía no se haya producido el acceso a territorio nacional. Por tanto, el rechazo en frontera no resultaría aplicable, entre otros supuestos, cuando “ya se ha descendido completamente la valla interior y cuando se está en la zona de intervallado o se es interceptado estando encaramado a cualquiera de las vallas, habida cuenta de la realidad incontrovertida de que las vallas están completamente ubicadas en territorio nacional, ya traspasada la línea fronteriza”. Según el Informe, el concepto operativo de frontera sostenido por la D.A. 10ª LOEx carece de cualquier sustento jurídico y es contrario al concepto de frontera derivado de la legislación nacional de extranjería y de los tratados internacionales.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Es momento de concluir con un resumen. Los extranjeros tienen derecho a tener derechos siendo el *ius migrandi* una dimensión del derecho a la dignidad, base de la libertad y de la justicia como principios de cualquier política migratoria. Una vez reconocido en el marco del Derecho internacional de los Derechos humanos el derecho a emigrar, los Estados pueden modular su ejercicio sin quebrar el contenido esencial de los derechos fundamentales de la persona. Hoy en día, la cuestión del derecho de entrada de los extranjeros se liga a problemas adicionales que se originan en clave “frontera” y “seguridad”. En nuestro imaginario parece colarse la idea de que el Estado es el que “domina su casa” y por ende la frontera de su Estado. Pero no olvidemos que es ahí donde se vinculan los derechos fundamentales de los extranjeros. La comprensión

---

<sup>11</sup> AA.VV., “RECHAZOS EN FRONTERA”: ¿FRONTERA SIN DERECHOS? Análisis de la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (Informe Jurídico de 13 de abril de 2015).

de que todo Estado está obligado a “garantizar los derechos en favor de las personas que se encuentren en su territorio y bajo su jurisdicción” no es música estéril porque el Estado debe seguir asumiendo su papel (relevante) en la obra inacabada de los derechos humanos.