

# Los Acuerdos de Readmisión de la UE con Terceros Países<sup>1</sup>

## The EU Readmission Agreements with Third Countries

MIGUEL ALCONERO BRAVO

Universidad de Valladolid. Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid.

[miguel.alconero@uva.es](mailto:miguel.alconero@uva.es)

ORCID: 0009-0000-6834-4553

Recibido: 17.12.2015 Aceptado: 17.12.2025

Cómo citar: Alconero Bravo, Miguel, “Los Acuerdos de Readmisión de la UE con Terceros Países”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 112–147.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/63we3006>

**Resumen:** La gestión de los flujos migratorios, tras la eliminación de las fronteras interiores, exige tener un control reforzado del acceso al Espacio Schengen. La Unión debe establecer un marco común que le permita, antes que nada, determinar si los migrantes irregulares pueden permanecer en territorio europeo y, en caso negativo, proceder a su retorno. Con todo, el principal obstáculo a la hora de accionar la política de retorno es la necesidad del consentimiento por parte del Estado requerido. Frente a dicha problemática, la solución yace en los acuerdos de readmisión. Actualmente, pese a la introducción de una competencia específica en el TFUE que habilita a la Unión a celebrar tales acuerdos, esta política continúa enfrentándose a múltiples escollos.

**Palabras clave:** acuerdos de readmisión; Espacio Schengen; fronteras; migrantes en situación irregular; retorno; Unión Europea.

**Abstract:** The management of migratory flows, following the elimination of internal borders, requires reinforced control of access to the Schengen Area. The Union must establish a common framework that allows it, first and foremost, to determine whether irregular migrants can remain on European territory and, if not, to return them. However, the main obstacle to the implementation of the return policy is the need for the consent of the requested State. The solution to this problem lies in readmission agreements. At present, despite the introduction of a specific competence in the TFEU enabling the Union to conclude such agreements, this policy continues to face many stumbling blocks.

**Keywords** borders; European Union; irregular migrants; readmission agreements; return; Schengen Area.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Proceso Penal y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Garantías, Cooperación Transfronteriza y Digitalización” (Ref. PID2023 – 152074NB – I00). Investigadoras Principales: D.<sup>a</sup> Coral Arangüena Fanego y D.<sup>a</sup> Montserrat de Hoyos Sancho.

## INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se ha marcado unos objetivos realmente amplios en materia de migración y asilo. A estos efectos, el artículo 67.2 TFUE expone que la Unión “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores [...]”. Pues bien, la ambición de Bruselas por alcanzar ingente empresa encuentra sus orígenes en la incorporación de Schengen a la UE en el Tratado de Ámsterdam y en la posterior codificación llevada a cabo en materia de asilo e inmigración por el Tratado de Lisboa. En este sentido, la última reforma se produjo en el año 2015.

Así las cosas, se puede afirmar que la política de readmisión se muestra como un instrumento crucial en la política de migración y asilo que lleva a cabo la Unión Europea. Ello, hasta tal punto que el Tratado de Lisboa recoge una base jurídica específica en su artículo 79.3:

La Unión podrá celebrar con terceros países acuerdos para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países que no cumplan o que hayan dejado de cumplir las condiciones de entrada, presencia o residencia en el territorio de uno de los Estados miembros.<sup>2</sup>

### 1. EL ORIGEN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

La política de migración y asilo de la UE, inicialmente, surgió como un método mediante el cual poder acompañar la creación del mercado interior a través de la supresión de las fronteras interiores.<sup>3</sup> A decir verdad, la mejor demostración de esta realidad se encuentra en una importante sentencia del TJUE.<sup>4</sup> En este trascendental fallo, el Tribunal de Luxemburgo determinó que el ámbito de aplicación del artículo 118 original del TCEE<sup>5</sup> también cubría la política migratoria. Como

---

<sup>2</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tercera Parte. Título V, artículo 79.3.

<sup>3</sup> Chetail, V. (2016): “The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?”. In V. Chetail, P. De Bruycker, and F. Maiani (Eds.) *Reforming the Common European Asylum System*. Brill Nijhoff. Leiden, pp. 3 – 11.

<sup>4</sup> Sentencia de 9 de julio de 1987. Asuntos acumulados 281, 283, 284, 285 Y 287/85. *Comisión v. República Federal de Alemania y otros*.

<sup>5</sup> Tratado de la Comunidad Económica Europea. Artículo 118. “Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado [...], la Comisión tiene por misión promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito de la política social [...]”.

consecuencia de esa interpretación, se dio validez a la Decisión 85/381/CEE de la Comisión, de 8 Julio de 1985, a través de la cual se establecía un mecanismo formal de notificación previa y concertación entre los Estados miembros sobre sus políticas migratorias en relación con terceros países.<sup>6</sup>

Con todo, llama poderosamente la atención que, aun cuando la política de migración y asilo se antojaba de vital importancia en la implantación del mercado interior (una realidad de índole predominantemente económica), la Unión se haya mostrado reticente a la ampliación de la libertad de circulación a todos los factores de producción (incluyendo a los solicitantes de asilo y a los refugiados).

En este sentido, el Tratado de Maastricht (el cual concibió la política de asilo como un asunto de “interés común” – en el ámbito intergubernamental del Tercer Pilar – para lograr satisfactoriamente los objetivos de la Unión; particularmente, “la libre circulación de personas”<sup>7</sup>) continuó con un desarrollo legislativo orientado a la imposición de barreras legales a las personas que buscaban migrar a la Unión Europea. Ese comportamiento, a pesar del lenguaje (se hablaba de “política común de la UE en materia de asilo y migración”<sup>8</sup> o de la creación de un Sistema Común Europeo de Asilo) se siguió observando en el Tratado de Ámsterdam.

El Tratado de Lisboa, en última instancia, convertiría la puesta en marcha del Sistema Común Europeo de Asilo en un objetivo en sí mismo considerado.<sup>9</sup> Será, precisamente, a partir de este momento cuando se dejará de ver (al menos tan claramente) la vinculación existente entre el Espacio Schengen y la creación de un mercado único; vinculación que, hasta ese instante, había definido la política de migración y asilo ejecutada por Bruselas.<sup>10</sup>

---

A tal fin, la Comisión actuará en estrecho contacto con los Estados miembros mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional, como para aquellos que interesen a las organizaciones internacionales”.

<sup>6</sup> Fonseca, F.J. (2019): “60 ans de construction d’un Espace européen de Justice, Liberté et Sécurité”. *Revue du Droit de l’Union Européenne* 2019/2, 41 – 42.

<sup>7</sup> Tratado de Maastricht. Título VI, artículo K1.

<sup>8</sup> Tratado de Ámsterdam. Título IV, artículo 63.

<sup>9</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Tercera Parte. Título V, artículo 78.

<sup>10</sup> Tsourdi, E. and Costello, C. (2021): “The Evolution of Eu Law on Refugees and Asylum”. In P. Craig, and G. De Búrca (Eds.) *The Evolution of EU Law*. Oxford. Oxford, pp. 797 – 799.

## 2. EL ACCESO A LA UNIÓN EUROPEA

A la hora de conseguir entrar a la Unión Europea, como es natural, existen dos vías; bien por medio de la solicitud del pertinente visado o permiso de residencia a las autoridades del Estado miembro en cuestión, bien de manera irregular.

### 2. 1. El control de las fronteras exteriores

El acceso por cualquier punto exterior de la frontera de la UE implica acceder a la zona Schengen y, por consiguiente, se cuenta con un Código de Fronteras Schengen (Reglamento 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras).

En cuanto a los controles exigibles y armonizados en las fronteras exteriores de la Unión, las fuerzas y cuerpos de seguridad que los efectúan disponen de acceso automático a una serie de bases de datos que les permiten chequear los documentos de todas las personas (con independencia de su nacionalidad) para cerciorarse de que, efectivamente, pueden acceder al Espacio Schengen. *eu – LISA*, con sede en Tallin, es la Agencia encargada de gestionar las seis bases de datos existentes a estos efectos: Sistema de Información Schengen (SIS), Eurodac, Sistema de Información de Visados (VIS), Sistema de Entradas y Salidas, Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes y Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS).<sup>11</sup>

En última instancia, hay que destacar el papel de Frontex (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas), con sede en Varsovia. El cometido principal de esta Agencia consiste en “apoyar a los Estados miembros y a los países asociados a Schengen en la gestión de las fronteras exteriores de la UE y en la lucha contra la delincuencia transfronteriza”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Tassinari, F. (2023): “La Institucionalización de la Competencia Operativa de la Unión Europea para la Gestión y la Interoperabilidad de los Sistemas Informáticos de Gran Magnitud del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: eu – LISA”. *La Ley Unión Europea* núm. 111, 107 – 110.

<sup>12</sup> Frontex (2025): “Who we are”, en <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/> (Fecha de consulta: 19/03/25).

## 2. 2. La cuestión de la geometría variable

El modelo Schengen, creado en 1985 por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Alemania, entró en vigor, plena y finalmente, en 1995. A lo largo de su proceso de ampliación, junto con la eventual adhesión de todos los Estados miembros de la Unión (a excepción de Irlanda y de Chipre), se puede observar cómo se ha hecho partícipe de éste a otros países que, por el contrario, no constituyen el Club de los 27 (como Suiza – con un estatuto particular –, Noruega, Islandia o Liechtenstein).

El elemento central de este acuerdo no era otro que, paulatinamente, obtener la supresión de los controles en las fronteras interiores y, por lo tanto, lograr que las fronteras exteriores, frente a ciudadanos de terceros Estados, fueran fronteras comunes. Pues bien, con el fin de alcanzar ese enorme desafío, la Unión Europea puso en marcha un verdadero entramado de normas, reglamentos, prácticas administrativas y otro tipo de instrumentos; entramado que pasó a conocerse bajo la denominación de *acervo de Schengen*.<sup>13</sup>

En lo concerniente a la cuestión de la geometría variable, el Tratado de Ámsterdam recogía un trípode de Protocolos que, siendo posteriormente objeto de modificación por el Tratado de Lisboa, pretendían hacer compatible la integración del Acuerdo Schengen (1985), la Convención de Aplicación de Schengen (1990) y el acervo jurídico que los Estados habían ido desarrollando, de forma paralela a la Unión, durante esos años. Ahora bien, este objetivo presentaba un reto adicional que incrementaba su complejidad: se debería garantizar, en todo caso, el respeto por los derechos y las obligaciones de los Estados miembros. En este orden de cosas, gracias al Protocolo (nº) 19<sup>14</sup> se consiguió lo que parecía imposible.

Es preciso recordar que, de los quince Estados que desde el año 1995 constituían la Unión Europea, el Reino Unido e Irlanda no formaban parte del acuerdo internacional que llamamos Schengen. Por consiguiente, esos países no tendrían que aceptar que el acervo Schengen (en cuya elaboración y desarrollo, desde el momento en que no eran miembros de éste, no habían participado) pasara a quedar incorporado a las

---

<sup>13</sup> Liñán, D.J. (2024): “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. In A. Mangas, and D.J. Liñán (Eds.) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos. Madrid, pp. 124 – 127.

<sup>14</sup> Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

competencias comunitarias. Sea como fuere, de los trece Estados que sí estaban comprendidos dentro de dicho acuerdo, la situación de Dinamarca era especialmente delicada.

Tras el fallido intento en 1992 de ratificar el Tratado de Maastricht, la única vía para conseguir que el Estado danés celebrara un nuevo referéndum que permitiera, finalmente, la entrada en vigor de este Tratado, pasaba por conceder a Dinamarca un estatuto particular en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Pues bien, el Consejo Europeo de Edimburgo permitió la exclusión total de ese país del ELSJ.

Con todo, a partir de este instante se dio la siguiente paradoja: al mismo tiempo que Dinamarca, Estado soberano y miembro de Schengen, no puede pretender que no se le aplique Schengen (pues es parte de él), éste habría dejado de ser Derecho europeo para Dinamarca. A tal efecto, el Protocolo (nº) 22 fue el encargado de esclarecer esta cuestión.<sup>15</sup> Finalmente, se tendrá que incluir a cuatro Estados más, los cuales no pertenecían a la Unión, para alcanzar la cifra última de diecisiete Estados miembros de Schengen (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza).

El Protocolo (nº) 19<sup>16</sup>, hace alusión, primeramente, al país de la Península de Jutlandia:

La participación de Dinamarca en la adopción de las medidas que constituyen un desarrollo del acervo de Schengen, así como la puesta en práctica y la aplicación de dichas medidas en Dinamarca, estarán regidas por las disposiciones pertinentes del Protocolo sobre la posición de Dinamarca.<sup>17</sup>

Con respecto a Irlanda y Reino Unido, se hace constar que “[...]podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del acervo de Schengen”.<sup>18</sup> Además, esta redacción quedará completada con las precisiones que se recogen en el artículo 5 del mismo Protocolo.

En última instancia, el Protocolo (nº) 19 indica que Islandia y Noruega (Estados a los cuales se unirían, posteriormente, Suiza y Liechtenstein),

---

<sup>15</sup> Protocolo (nº) 22 sobre la posición de Dinamarca.

<sup>16</sup> Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

<sup>17</sup> Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Artículo 3.

<sup>18</sup> Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Artículo 4.

seguirían estando asociados a la ejecución de Schengen y a su desarrollo. Todo lo dicho, mediante un mecanismo que, básicamente, les permitiría negociar su engarce dentro del desarrollo Schengen; ello, sabiendo que, como terceros Estados que son, podrían quedarse fuera en tanto en cuanto no estuvieran interesados.<sup>19</sup>

Con relación a la República de Irlanda, como se desprende del Protocolo (nº) 20, ha rechazado la implementación del modelo Schengen y, con ello, ha decidido conservar los controles necesarios orientados a supervisar el acceso a su territorio de los ciudadanos de otros Estados miembros.<sup>20</sup> Ahora bien, como no podía ser de otra manera y en virtud del principio de reciprocidad, el resto de los Estados de la Unión Europea podrán hacer lo mismo en lo referente a los ciudadanos procedentes de Irlanda.<sup>21</sup> En verdad, desde que el Tratado de Lisboa comunitarizó el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Irlanda dejó de participar en las materias policiales y tocantes a la justicia penal de las que antes sí que formaba parte.<sup>22</sup> De ahí que:

Ninguna de las disposiciones del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ninguna medida adoptada en virtud de dicho título, ninguna disposición de acuerdo internacional alguno celebrado por la Unión en virtud de dicho título y ninguna resolución del Tribunal de Justicia interpretativa de cualquiera de dichas disposiciones o medidas será vinculante ni aplicable al Reino Unido ni a Irlanda.<sup>23</sup>

Esta exclusión (*opt – out*) queda complementada con la posibilidad de que la Isla Esmeralda participe (*opt – in*) cuando se proponga la medida o, del mismo modo, en un momento posterior. Este sistema (*opt – in / opt – out*) será el accionado en el caso de que se persiga la modificación de cualquier medida ya adoptada. En la práctica, cuando la Comisión hace

---

<sup>19</sup> Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea. Artículo 6.

<sup>20</sup> Protocolo (nº) 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda. Artículo 1.

<sup>21</sup> Protocolo (nº) 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda. Artículo 3.

<sup>22</sup> Protocolo (nº) 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Artículo 1.

<sup>23</sup> Protocolo (nº) 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Artículo 2.

una propuesta en materia de control de fronteras, de asilo o de migración, Irlanda tiene un plazo de tres meses para manifestar si quiere participar (*opt – in* en sentido estricto).<sup>24</sup> En ese caso, se convertiría en parte de la negociación. Con todo, el artículo 3 del Protocolo (nº) 21 permite a la República de Irlanda, en cualquier momento de la negociación, descolgarse.<sup>25</sup>

En otro orden de cosas, al estudiar la situación de Dinamarca, se debe hacer referencia a la cláusula *opt – out*. El país danés decidió quedar excluido de la totalidad del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia;<sup>26</sup> esto es, no solamente en materia de política migratoria y de justicia, sino también en política de defensa y monetaria (razón por la cual está autorizada a no entrar nunca en el Euro). Ahora bien, el ámbito peor gestionado es el del acervo Schengen, del cual este Estado sí participa.

Por un lado, ante cualquier medida de desarrollo posterior el Estado nórdico podrá decidir, en los seis meses siguientes, si la incorpora a su legislación nacional (algo que tendría lugar como obligación de Derecho Internacional Público entre los Estados Miembros y Dinamarca). En todo caso, no solamente no participará en la negociación de esas medidas, sino que la jurisdicción competente a la hora de resolver las potenciales disputas que surjan, será la del Tribunal de Luxemburgo. En el supuesto de que esa incorporación se rechace, se “considerarán las medidas apropiadas que deban tomar” [entre el Estado nórdico y los restantes países que conforman la Unión Europea].<sup>27</sup> En cualquier caso, el Protocolo (nº) 22 permitía a Dinamarca, mediante referéndum, abolir en bloque el *opt – out*; esto es, pasar a quedar configurado como cualquier otro Estado miembro más. En este sentido, el único procedimiento exitoso fue el celebrado en 2022, tras la invasión rusa de Ucrania, en lo tocante a la política exterior y de seguridad común de la UE. A mayor abundamiento, también se permite que este país, mediante referéndum, decida pasar del

---

<sup>24</sup> Protocolo (nº) 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Artículo 3.

<sup>25</sup> Vid. Artículo 3.2 del Protocolo (nº) 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

<sup>26</sup> Protocolo (nº) 22 sobre la posición de Dinamarca. Artículo 1.

<sup>27</sup> Protocolo (nº) 22 sobre la posición de Dinamarca. Artículo 4.

modelo *opt – out*, al modelo *opt – in* (como en el caso de los irlandeses).<sup>28</sup> Tal posibilidad fue rechazada, por última vez, en el año 2015.<sup>29</sup>

En último término, se debe valorar un problema al que se enfrentaba Dinamarca y que no pudo ser resuelto mediante el Protocolo (nº) 22. A partir del Tratado de Ámsterdam, dos tratados internacionales pasan a convertirse en competencias de la Unión Europea. En concreto, se está hablando de la Convención de Bruselas y de la Convención de Dublín, las cuales se convierten en los siguientes reglamentos comunitarios: 1. Reglamento 44/2001, de 22 de Diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (Reglamento Bruselas I). 2. Reglamento 343/2003, de 18 de Febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Reglamento Dublín II).

Con ello, aun cuando Dinamarca se queda completamente al margen, sigue existiendo una obligación jurídica internacional... ¿Se debería mantener, por tanto, la vigencia del Convenio de Dublín y del Convenio de Bruselas, única y exclusivamente, para las relaciones entre la UE y este país? La solución, finalmente, pasó por firmar dos acuerdos paralelos entre la Unión y Dinamarca: 1. Acuerdo entre la Unión Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. 2. Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

### **2. 3. La política de visados en la Unión Europea**

La posibilidad de acudir al sistema de visados habilitado por la Unión será apropiada, únicamente, para los nacionales de terceros Estados en

---

<sup>28</sup> Ambas posibilidades aparecen recogidas en el artículo 8 del Protocolo (nº) 22 sobre la posición de Dinamarca.

<sup>29</sup> Liñán, D.J. (2024), *cit.*, pp. 129 – 130.

tanto en cuanto se hable de estancias breves (hasta noventa días en cualquier intervalo de, a lo sumo, ciento ochenta días) o de una situación de tránsito aeroportuario o territorial.<sup>30</sup>

El Código sobre Visados de la Unión (Reglamento 810/2009, de 13 de Julio de 2009, por el que se establece el Código de visados de la UE) recoge los procedimientos y condiciones para la expedición de visados. En cualquier caso, este visado no supone autorizar, con carácter automático e inmediato, la entrada de ciudadanos de terceros Estados al Espacio Schengen, sino que las autoridades de frontera del país en cuestión pueden llegar a denegar ese acceso.<sup>31</sup> Además, es necesario conocer, por un lado, que el visado Schengen no permitirá el acceso a un puesto de trabajo y, por otro, que no contempla la posibilidad de que sea empleado como mecanismo para conseguir ejercer profesión o negocio alguno en el marco de la Unión Europea.<sup>32</sup>

En otro orden de cosas, el que no se haya llegado a un acuerdo de exención de visados con determinados países no implica, necesariamente, que no pueda existir colaboración alguna en este extremo. Prueba de ello son los acuerdos de facilitación de visados. Dichos acuerdos, aunque no eximen de la obligación de solicitar el visado Schengen, sí que permiten que los nacionales de trece Estados accedan a diferentes ventajas a la hora de hacer lo propio.<sup>33</sup>

Por otro lado, cuando se hace alusión al término “migrar”, nos referimos a aquellas situaciones en que los nacionales de terceros Estados desean acudir a algún país de la Unión con objeto de trabajar o estudiar, pero por un periodo superior a noventa días (por lo que el visado Schengen no sería el instrumento adecuado para dar respuesta a este escenario), o

---

<sup>30</sup> EUR – Lex (2021): “Código de Visados”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:j10028> (Fecha de consulta: 20/03/25).

<sup>31</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2024): “Visado de estancia (visado Schengen)”, en [https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/yaunde/es/ServiciosConsulares/Paginas/index.aspx?scca=Visados&scco=Camer%C3%BAAn&scd=292&scs=Visado+de+estancia+\(visado+Schengen\)](https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/yaunde/es/ServiciosConsulares/Paginas/index.aspx?scca=Visados&scco=Camer%C3%BAAn&scd=292&scs=Visado+de+estancia+(visado+Schengen)) (Fecha de consulta: 20/03/25).

<sup>32</sup> European Union External Action (2015): “Preguntas más frecuentes(P+F)”, en [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20151030\\_preguntas\\_frecuentes\\_visas\\_schengen\\_es.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20151030_preguntas_frecuentes_visas_schengen_es.pdf) (Fecha de consulta: 20/03/25).

<sup>33</sup> Comisión Europea (2025): “Visa Policy”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policias/schengen-borders-and-visa/visa-policy\\_en?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policias/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en?prefLang=es) (Fecha de consulta: 20/03/25).

para reunirse con sus familias. En este extremo, existirá una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados que la conforman.<sup>34</sup>

## 2. 4. La inmigración irregular en cifras

Junto con las diferentes opciones de acceso que acaban de exponerse, cabe la posibilidad de que haya personas que consigan evadir los controles existentes y, consiguientemente, ingresen al Espacio Schengen sin ningún tipo de visado o permiso de residencia. Asimismo, es factible equiparar a esa realidad la situación de aquellos sujetos que, habiendo reunido en un momento pasado las condiciones necesarias para entrar o residir en un país de la Unión, ya no lo hagan. En ambos casos, se hablará de inmigrantes en situación irregular (en el segundo ellos, de inmigrantes en situación irregular sobrevenida).

En tal contexto, se requiere que la respuesta ofrecida por Bruselas quede articulada a través de un marco común que permita contestar a la siguiente pregunta: ¿Tienen derecho a permanecer en la Unión las personas que se encuentran en este territorio de manera irregular? La aclaración que nos proporcionan las Instituciones no deja margen para la interpretación: “si es usted un ciudadano extracomunitario, no puede permanecer sin autorización en un país de la UE [...]”.<sup>35</sup>

Para llegar a comprender la magnitud del problema ante el que nos encontramos, se debe conocer que, a pesar de que en el año 2024 las llegadas irregulares de migrantes descendieron un 38%, todavía se detectó la entrada de la nada desdeñable cifra de 239.000 personas.<sup>36</sup> Igualmente, es importante subrayar que el desafío al que se enfrenta la Unión tiene múltiples facetas, no pudiendo reducirse, únicamente, al elevado número de personas que cruzan de manera irregular las fronteras exteriores. Así pues, la complejidad de este problema aumentará debido a las diversas

---

<sup>34</sup> Comisión Europea (2025): “Who does what?”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/who-does-what\\_en?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/who-does-what_en?prefLang=es) (Fecha de consulta: 20/03/25).

<sup>35</sup> Comisión Europea (2025): “Qué no hacer”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/what-should-i-avoid\\_es?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/what-should-i-avoid_es?prefLang=es) (Fecha de consulta: 21/03/25).

<sup>36</sup> Frontex (2025): “Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024”, en <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX> (Fecha de consulta: 21/03/25).

rutas migratorias existentes, cada una con sus características y dinámicas propias.

Ahora bien, los datos vistos ofrecen una visión parcial del escenario existente en la Unión Europea. A este respecto, quedarían por estudiar las cifras de inmigrantes en situación irregular sobrevenida. Lamentablemente, esta parte del puzle permanecerá, al menos por ahora, incompleta. Actualmente, es prácticamente imposible ofrecer datos certeros con relación a los migrantes que, tras haber obtenido su permiso de residencia o su visado por un determinado periodo, continúan su estancia en la Unión durante un tiempo superior al que aquellos documentos les permitían.<sup>37</sup>

### 3. EL RETORNO DE LOS MIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR

Si algo ha quedado claro, es que la postura asumida por la Unión implica la necesidad de retornar a los sujetos que, no siendo ciudadanos europeos, se hallen en algún Estado miembro irregularmente. Aun así, el retorno se enfrenta a un gran problema: como en todo acuerdo, la otra parte ha de manifestar su consentimiento.

En efecto, existe una obligación derivada del Derecho internacional consuetudinario (y de los acuerdos bilaterales) de readmitir a los nacionales que se encuentren, irregularmente, en el Estado requirente.<sup>38</sup> Sin embargo, deben diferenciarse claramente dos situaciones: por un lado, cuando se solicita al Estado requerido la readmisión de sus propios ciudadanos y, por otro, cuando tal readmisión se refiere a sujetos que, aun no siendo nacionales de ese Estado requerido, sí que salieron de su territorio en tránsito. Los acuerdos de readmisión, por lo tanto, más que establecer la obligación automática de un Estado de readmitir a sus ciudadanos o a aquellos que se encontraban en tránsito, estarán facilitando ese proceso.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Hendow, M., Wagner, M., Ahrens, J., Cherti, M., Kierans, D., Kraler, A., Leerkes, A., Leon, L., Rodríguez, A., Siruno, L., Tjaden, J., and Vargas – Silva, C. (2024): “How fit is the available data on irregular migration for policymaking?”. *MIRreM Policy Brief* núm. 3, 10 – 11.

<sup>38</sup> Hailbronner, K. (1997): “Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* núm. 57, 40 – 49.

<sup>39</sup> Roig, A., and Huddleston, T. (2007): “EC Readmission Agreements: A Re – evaluation of the Political Impasse”. *European Journal of Migration and Law* núm. 9, 364 – 366.

Los acuerdos de readmisión son acuerdos entre la UE o un Estado miembro con un tercer país, basado en la reciprocidad, que establece procedimientos rápidos y eficaces de identificación y retorno seguro y ordenado de personas que no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia vigentes [...].<sup>40</sup>

#### 4. LOS ACUERDOS BILATERALES DE READMISIÓN

Hasta el año 2023, los Estados de la UE habían celebrado un total de 344 acuerdos de readmisión bilaterales con terceros países.<sup>41</sup> En el caso de España, se han ratificado acuerdos de readmisión con los siguientes Estados: Argelia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Francia, Guinea Bissau, Italia, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, Marruecos, Mauritania, Polonia, Portugal, Rumanía y Suiza.<sup>42</sup>

Dentro de este listado se pueden observar múltiples países que, hoy en día, forman parte del Espacio Schengen. Es por ello que, antes de continuar, se antoja necesario realizar algunas precisiones en relación con esos territorios.

Los acuerdos de readmisión celebrados con Portugal (1993) y con Italia (1999) son los únicos que no comprenden una disposición relativa a la readmisión de los nacionales de las partes contratantes; por el contrario, únicamente aluden a los nacionales de terceros Estados.<sup>43</sup>

Quizás, la respuesta a esta coyuntura se encuentre en el hecho de que la mayoría de esos acuerdos bilaterales de readmisión fueron ratificados con carácter previo a la entrada de la otra parte contratante en Schengen. Para ser más exactos, se dirá que España solamente ha celebrados tres

---

<sup>40</sup> Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2024): “Acuerdo de readmisión”, en <https://dpej.rae.es/lema/acuerdo-de-readmisi%C3%B3n> (Fecha de consulta: 22/03/25).

<sup>41</sup> Cassarino, J.P., Gabrielli L., and Perrin, D. (2023): “Cooperation on Readmission in the Euro – Mediterranean Area and Beyond: Lessons Learned and Unlearned”. *EuroMeSCo* núm. 28, 15.

<sup>42</sup> Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024): “Convenios de readmisión de personas en situación irregular”, en <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/convenios-de-readmision-de-personas-en-situacion-irregular> (Fecha de consulta: 23/03/25).

<sup>43</sup> Artículo 1 del Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa Relativo a la Readmisión de Personas en Situación Irregular y artículo 1 del Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana Relativo a la Readmisión de Personas en Situación Irregular.

acuerdos de readmisión con otros Estados del Espacio Schengen tras su incorporación a éste: 1. Portugal. El país luso entró en Schengen junto con España, en 1991. Este acuerdo, por otro lado, se celebró en 1993. 2. Italia. Su adhesión al Espacio Schengen, en 1990, tuvo lugar nueve años antes que la ratificación del acuerdo bilateral de readmisión con nuestro país. 3. Francia. Los galos, miembros fundadores del área Schengen, celebraron este acuerdo de readmisión con España en 2002.<sup>44</sup>

Llegados a este punto, hemos de plantearnos dos preguntas para tratar de comprender la postura de Bruselas al introducir el artículo 79.3 TFUE: 1. ¿Qué países han celebrado acuerdos bilaterales de readmisión? 2. ¿Son eficaces esos acuerdos?

Con respecto a la primera cuestión, siete Estados miembros acaparan más de la mitad del total de los acuerdos bilaterales de readmisión celebrados por el Club de los 27: Francia, Italia, España, Bélgica, Alemania, Países Bajos y Dinamarca.<sup>45</sup> Por consiguiente, se puede inferir que, sin lugar a dudas, los países de la Unión no están igualmente comprometidos en la ampliación del sistema de readmisión europeo.

Pues bien, hasta ahora se ha tenido la oportunidad de evaluar, en términos puramente cuantitativos, los acuerdos de readmisión bilaterales celebrados por los Estados miembros. Pero, ¿son realmente eficaces? El principal de los problemas al contestar esta cuestión reside en el hecho de que, a diferencia de los acuerdos de readmisión de la Unión Europea, el impacto y las características de este tipo de instrumentos no han sido objeto de evaluación sistemática. Sea como fuere, los veintisiete estuvieron de acuerdo en afirmar que dicho mecanismo en materia de política migratoria contribuía a aumentar el número de retornos, así como a hacer éstos más fluidos y a reforzar los lazos con terceros Estados.<sup>46</sup>

## 5. LA CUESTIÓN DE LA COMPETENCIA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE ACUERDOS DE READMISIÓN

---

<sup>44</sup> Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (2022): "The Schengen Area", en <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/df06517b-babc-451d-baf6-a2d4b19c1c88/50c23742-6a21-483e-aebd-3aaf21b44bf9> (Fecha de consulta: 24/03/25).

<sup>45</sup> Cassarino, J.P., Gabrielli, L., and Perrin, D. (2023), *cit.*, 16 – 17.

<sup>46</sup> European Migration Network (2022): "Bilateral Readmission Agreements", en [https://www.emnspain.gov.es/documents/392158/527891/EMN\\_INFORM\\_bilateral\\_readmission.pdf/18f8e747-de2f-869c-99b6-405bdf71d39c?t=1665491941325](https://www.emnspain.gov.es/documents/392158/527891/EMN_INFORM_bilateral_readmission.pdf/18f8e747-de2f-869c-99b6-405bdf71d39c?t=1665491941325) (Fecha de consulta: 24/03/25).

La introducción del artículo 63 en el Tratado de Ámsterdam marcó un antes y un después en lo tocante al reconocimiento de competencias comunitarias en el marco de las medidas orientadas a abordar la inmigración irregular y la residencia ilegal. La posibilidad de celebrar acuerdos de readmisión, a pesar de no estar expresamente contemplada en dicho precepto, se consideró como parte de esas competencias.<sup>47</sup>

El Consejo, en su formación de Justicia y Asuntos de Interior, debió reunirse en 1999 para confirmar que los Estados miembros retendrían su derecho a celebrar acuerdos bilaterales de readmisión con terceros países bajo distintas condiciones: 1. Los Estados miembros, colectivamente, no podrían concluir acuerdos de readmisión. 2. Los Estados miembros, por anticipado, tendrían que notificar al Consejo su intención de negociar este tipo de acuerdos con terceros Estados. 3. La negociación o ratificación de los acuerdos de readmisión bilaterales sería posible, única y exclusivamente, en la medida en que el Consejo no hubiera adoptado (o estuviera negociando) un acuerdo de la Unión en referencia al país en cuestión (excepto cuando ese acuerdo bilateral contuviera disposiciones más detalladas). Consecuentemente, será de aplicación la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que, desde el caso AETR, describe esa pérdida de competencia de los Estados cuando la Unión la ejerce por su lado.<sup>48</sup> En este sentido, lo que se viene a decir es que los Estados mantendrán su competencia hasta que sea ocupada por la UE. 4. El acuerdo no debería ser perjudicial para la negociación o aplicación de acuerdos de readmisión a nivel comunitario.<sup>49</sup>

Para algunos autores, el Tratado de Lisboa supuso el reconocimiento expreso, a través del artículo 4.2.j) TFUE<sup>50</sup>, del carácter compartido de la competencia entre la Unión y sus Estados en este contexto.<sup>51</sup> Así y todo, se decidió introducir el artículo 79.3 TFUE.

---

<sup>47</sup> Coleman, N. (2009): *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*. Martinus Nijhoff. La Haya.

<sup>48</sup> *Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, “AETR” (22/70, EU:C:1971:32)*.

<sup>49</sup> Coleman, N. (2009), *cit.*

<sup>50</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Primera Parte. Título I, artículo 4.2.j). “Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: [...] El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

<sup>51</sup> Cassarino, J.P., European University Institute, and Migration Policy Center (2010): “Readmission Policy in the European Union”, en <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2010/sep/ep-study-eu-readmission.pdf> (Fecha de consulta: 26/03/25).

¿A qué se debe tal reconocimiento explícito? Pues bien, la respuesta yace en la necesidad de reforzar la capacidad de actuación que los Estados miembros ofrecen. Es más, los propios Estados, conscientes de sus limitaciones al actuar individualmente, esperarían que Bruselas ejerciera una mayor influencia sobre los territorios requeridos “para hacer frente a sus obligaciones de readmisión hacia la Unión y los Estados miembros”.<sup>52</sup>

A partir de la introducción del artículo 79.3 TFUE, mediante la incorporación de una base jurídica expresa, se disipa cualquier tipo de incertidumbre respecto de la existencia de una competencia comunitaria a la hora de celebrar acuerdos de readmisión con terceros Estados. Pero, ¿se trata de una competencia exclusiva o, por el contrario, se continuará compartiendo la misma con los Estados miembros como ya se indicó en 1999?

Es factible hallar en el TUE y en el TFUE dos disposiciones que permiten comprender cómo la competencia entre la propia Unión Europea y los Estados que la conforman se articula, hoy en día, de una manera notablemente más estricta. El TUE recoge el principio de cooperación leal en los siguientes términos: “los Estados miembros ayudarán a la Unión [...] y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión”<sup>53</sup>. Por su lado, el TFUE también revestirá de gran trascendencia a estos efectos:

[...] Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, [...] los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya.<sup>54</sup>

En base a estos planteamientos, es factible deducir, en primer lugar, que tanto la UE como sus Estados miembros podrán ejercer sus competencias en materia de readmisión desde el momento en que la política de migración y asilo, tal y como se desprende del artículo 4.2.j) TFUE, forma parte del ELSJ (ámbito competencial, igualmente,

---

<sup>52</sup> Consejo Europeo (1999): “Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de Octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia”, en [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm) (Fecha de consulta: 28/03/25).

<sup>53</sup> Tratado de la Unión Europea. Título I, artículo 4.3.

<sup>54</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Primera Parte. Título I, artículo 2.2.

compartido).<sup>55</sup> No obstante, dado que los acuerdos de readmisión están altamente convencionalizados, será de aplicación la doctrina AETR.<sup>56</sup> En cualquier caso, la aplicación de esta doctrina no implica, de ningún modo, que una competencia sea exclusiva de la UE. Es más, la doctrina AETR, a decir verdad, parte de la existencia de una competencia concurrente con respecto a la cual los Estados miembros podrán seguir ejerciendo sus competencias mientras la Unión se mantenga inactiva. Solamente en el caso de que Bruselas entre a regular de manera exhaustiva un ámbito concreto, los Estados perderán su competencia sobre el mismo.<sup>57</sup>

Por último, se tiene que saber que el mandato que se da a la Comisión consiste, simple y llanamente, en negociar. La posterior implementación (y ejecución) le corresponderá, individualmente, a cada uno de los veintisiete países con el tercer Estado en cuestión.<sup>58</sup>

## **6. LOS ACUERDOS DE READMISIÓN CELEBRADOS POR LA UNIÓN EUROPEA**

La UE, tal y como se ha visto en el Apartado inmediatamente anterior, es competente para celebrar acuerdos de readmisión con terceros Estados. Sin embargo, esta premisa esconde un intrincado mosaico de normas y principios que requiere, en primer lugar, de un minucioso estudio del Derecho de la Unión y del contenido de este tipo de acuerdos. Al mismo tiempo, se buscará ofrecer datos actualizados acerca de esta cuestión con el propósito de conocer cuántos acuerdos se han celebrado y con qué países o, de la misma manera, el número de migrantes que, realmente, son retornados a sus Estados de origen.

### **6. 1. Clasificación de los acuerdos de readmisión celebrados por la UE**

---

<sup>55</sup> Martín, J.J. (2023): “Los Acuerdos de Retorno y Readmisión de Migrantes de la UE: Entre la Legitimidad y la Utilidad”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* núm. 45, 9 – 11.

<sup>56</sup> Doctrina hoy recogida en el artículo 3.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>57</sup> García, P. (2015): *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*. Tirant lo Blanch. Valencia.

<sup>58</sup> Kovanda, K. (2006): “The foundations, benefits and challenges of the EU Readmission Policy”, en <http://www.eurasyllum.org/042006-karel-kovanda/> (Fecha de consulta: 28/03/25).

Antes de entrar a analizar en profundidad los acuerdos de readmisión ratificados por la Unión, es necesario dividirlos en dos categorías: formales e informales.

Los acuerdos de readmisión formales, con base legal en el artículo 79 TFUE, parten de un mandato de negociación otorgado por el Consejo a la Comisión. Al mismo tiempo, se requerirá que el Parlamento Europeo otorgue su consentimiento antes de la conclusión de cualquier tipo de acuerdo<sup>59</sup>, debiendo ser éste informado (“cumplida e inmediatamente”) en todas las fases del proceso.<sup>60</sup> Una vez ratificados, tendrán la consideración de tratados internacionales con carácter vinculante y estarán sujetos al Derecho internacional entre la Unión Europea y el tercer Estado en cuestión. Los acuerdos de readmisión formales comprenden a los nacionales de la otra parte; con todo, también alcanzarán a aquellos individuos que, siendo nacionales de un país distinto (o apátridas), tuvieran un visado o permiso de residencia válido expedido por el Estado requerido en el momento de entrar al Estado requirente.<sup>61</sup> A fecha de 2024, han sido concluidos un total de dieciocho acuerdos formales de readmisión (vid. p. 19).<sup>62</sup>

Los acuerdos de readmisión informales son convenios no normativos que aparecen como una “promesa jurídicamente no vinculante de cooperación entre la UE y el tercer Estado en relación con los retos migratorios”.<sup>63</sup> Entre sus principales características, destacan las siguientes: 1. A pesar de que establecen una serie de compromisos entre las partes con objeto de alcanzar los mismos objetivos que los acuerdos formales, no lo harán en el marco del Derecho internacional.<sup>64</sup> De este

---

<sup>59</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Quinta Parte. Título V, artículo 218.6.v).

<sup>60</sup> Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Quinta Parte. Título V, artículo 218.10.

<sup>61</sup> European Parliamentary Research Service (2020): “The Return Directive 2008/115 ECC. European Implementation Assessment”, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS\\_STU\(2020\)\\_642840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)_642840_EN.pdf) (Fecha de consulta: 28/03/25).

<sup>62</sup> Liñán, D.J. (2024), *cit.*, pp. 109 – 110.

<sup>63</sup> De Mulder, S. (2022): “Making an Example of The Gambia? A Human Rights Assessment of the EU’s (Informal) Readmission Policy”, en <https://repository.gchumanrights.org/server/api/core/bitstreams/57279f6c-6e92-4206-afe4-b15d1b33914a/content> (Fecha de consulta: 28/03/25).

<sup>64</sup> Estos convenios de *soft law*, además de producir efectos prácticos, pueden llegar a tener determinados efectos indirectos. Vid. Wessel, R. (2021): “Normative Transformations in

modo, lejos de crear verdaderos derechos y obligaciones para las partes contratantes, engendrarán meras expectativas cuyo cumplimiento se hace depender del principio de buena fe en las relaciones internacionales.<sup>65</sup> 2. A menudo, los acuerdos de readmisión informales no contemplan la posibilidad de acudir a los tribunales en caso de controversia, excluyéndose así los mecanismos formales de rendición de cuentas propios del Derecho internacional.<sup>66</sup> 3. Por último, es pertinente poner de relieve que el Parlamento Europeo no tiene por qué participar en su negociación y aprobación. Además, su publicación, a diferencia de los acuerdos formales, no será obligatoria.<sup>67</sup>

Se han celebrado acuerdos informales con los siguientes Estados: Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, Bielorrusia, Cabo Verde, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, La Gambia, Georgia, Guinea, India, Jordania, Mali, Marruecos, Moldavia, Níger, Nigeria, Túnez y Turquía.<sup>68</sup>

## 6. 2. ¿Qué acuerdos formales ha celebrado la Unión Europea?

La Unión Europea ha celebrado dieciocho acuerdos de readmisión: 1. Hong Kong (2004). 2. Macao (2004). 3. Sri Lanka (2005). 4. Albania (2006). 5. Rusia (2007). 6. Ucrania (2008). 7. Macedonia (2008). 8. Bosnia y Herzegovina (2008). 9. Montenegro (2008). 10. Serbia (2008). 11. Moldavia (2008). 12. Pakistán (2010). 13. Georgia (2011). 14. Armenia (2014). 15. Azerbaiyán (2014). 16. Turquía (2014). 17. Cabo Verde (2014). 18. Bielorrusia (2020).<sup>69</sup>

---

EU External Relations: The Phenomenon of «Soft» International Agreements”. *West European Politics* 44(1), 72 – 92.

<sup>65</sup> Chetail, V. (2019): *International Migration Law*. Oxford University Press. Oxford.

<sup>66</sup> Frasca, E., and Roman, E. (2023): “The Informalisation of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality”. *European Papers* 8(2), 938 – 939.

<sup>67</sup> Gatti, M. (2022): “The Right to Transparency in the External Dimension of the EU Migration Policy: Past and Future Secrets”. In E. Kassoti, and N. Idriz (Eds.) *The Informalisation of the EU’s External Action in the Field of Migration and Asylum*. Springer. Nueva York, pp. 97 – 100.

<sup>68</sup> European Parliamentary Research Service (2020), *cit.*

<sup>69</sup> Liñán, D.J. (2024), *cit.*, p. 109.

Si bien es cierto que todos los acuerdos de readmisión siguen una estructura que se podría considerar “estandarizada”<sup>70</sup>, no lo es menos que habrá ciertas diferencias entre ellos. Los acuerdos de readmisión celebrados por la Unión encontrarán como partes contratantes, por un lado, a la propia Unión y, por otro, a los terceros Estados. Sin embargo, es preciso poner de relieve que, en su redacción, éstos hablarán de Estado requirente y de Estado requerido (en lugar de referirse, como parecería más oportuno, a la Unión como la parte requirente o requerida).<sup>71</sup>

En este sentido, quedan recogidas, en primera instancia, las obligaciones de readmisión de las partes contratantes. Tales obligaciones alcanzarán, del modo ya estudiado, no solo a los nacionales, sino a los nacionales de terceros países y a los apátridas. En el caso de los nacionales de terceros países y de los apátridas, se suele exigir que se pueda demostrar la titularidad de un visado o de un permiso de residencia expedido por el Estado requerido o, en su caso, el haber entrado en el territorio del Estado requirente tras haber permanecido (o transitado) por el país al que se dirige la solicitud de retorno. Al mismo tiempo, se regularán las excepciones con respecto a la obligación de readmisión. En lo que se refiere al reparto de las obligaciones de readmisión de nacionales de terceros países entre los Estados miembros, sería muy interesante recordar la Iniciativa de reglamento que planteó Finlandia en 1999.<sup>72</sup>

La primera fase del proceso de readmisión se inicia mediante la presentación de la *solicitud de readmisión* por el Estado requirente ante el Estado requerido. La forma de hacer llegar tal solicitud será por escrito (cada acuerdo presenta, anexo, el modelo que deberá emplearse en función del Estado del que se trate). En cualquier caso, dicho trámite no será necesario siempre que el sujeto en cuestión ostente un documento de viaje (en caso de ser nacional del Estado requerido) o un visado o permiso de residencia expedido por el Estado al que se solicita la readmisión (con respecto a los supuestos de apatridia y de nacionales de terceros Estados).

La solicitud de readmisión se podrá presentar en un plazo mucho más breve (dos días laborables contados desde el momento en que se produjo

---

<sup>70</sup> Schieffer, M. (2003): “Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations”. *European Journal of Migration and Law* 5(3), 352 – 354.

<sup>71</sup> García, P. (2015): *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*, cit.

<sup>72</sup> Vid. Artículos 4 a 10 de la Iniciativa de la república de Finlandia con vistas a la adopción de un reglamento del Consejo por el que se establecen obligaciones entre los estados miembros en materia de readmisión de nacionales de terceros países.

la detención) cuando se detenga a una persona que proviniera del Estado requerido en la región fronteriza del Estado requirente (algo que, de hecho, podría obstaculizar la presentación de solicitudes de asilo por parte de los migrantes o significar que éstas se evalúan deficientemente<sup>73</sup>).<sup>74</sup> De lo contrario, el plazo oscilará entre los seis meses y un año (dependiendo del acuerdo) a contar desde que la autoridad competente tuviera constancia de que un nacional de un tercer país (o de que un apátrida) no cumple o ha dejado de cumplir los requisitos para permanecer en el territorio de la Unión.

En lo que hace al contenido, habrá ciertos elementos que tendrán que incluirse en la solicitud de readmisión con carácter obligatorio (v.g. los datos del sujeto cuya readmisión se solicita), mientras que otra información será opcional (i.e. estado de salud de esta persona).

Desde la perspectiva de los medios probatorios, buscando abordar esta cuestión de la manera más sucinta posible, se indicará que no existen listados comunes de pruebas o de indicios racionales. Por el contrario y en función de la contraparte, éstos se adaptarán a sus posibilidades y a las circunstancias concretas de la negociación.<sup>75</sup>

La segunda fase del procedimiento pasa por la *contestación* a la solicitud presentada. El plazo será de dos días laborables o hábiles (según el acuerdo) en el caso de que se siga el procedimiento abreviado, o de entre diez y treinta días naturales en el resto de las situaciones. Los plazos comenzarán a contar desde la fecha de recepción de la solicitud de readmisión. En este mismo sentido, no cabrá el silencio administrativo negativo, pero sí el positivo (se entenderá que el traslado ha sido aceptado).<sup>76</sup>

El tercer escalón del proceso que se está examinando requiere del *traslado* de la persona cuya readmisión se ha tramitado. El plazo que se concede para llevar a cabo dicho traslado será, en caso de respuesta, de tres meses (susceptible de ser sometido a prórroga) a contar desde el acuse de recibo o, en su defecto, desde que se agotó el plazo.

---

<sup>73</sup> Consejo de Europa (2010): “Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants”, en <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en> (Fecha de consulta: 29/03/25).

<sup>74</sup> Vid. Artículo 6.3 del Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión o artículo 5.3 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas.

<sup>75</sup> Martín, J.J. (2023), *cit.*, 16 – 18.

<sup>76</sup> Martín, J.J. (2023), *cit.*, 17 – 18.

Si se diera la circunstancia de que el retorno directo de un nacional de un tercer país o de un apátrida al país de destino fuera inviable, queda autorizado el recurso al tránsito. En este caso, se requerirá que se pueda garantizar, en primer lugar, la continuidad del viaje por otros Estados de tránsito y, en segunda instancia, la readmisión última por el Estado de destino. La parte requerida, no obstante, podrá oponerse cuando el migrante corriera peligro de ser objeto de tortura, trato inhumano, persecución, pena de muerte o sanciones penales en el país de destino.<sup>77</sup> En este orden de cosas, los propios acuerdos regulan la figura de la readmisión por error (posibilidad que desaparece pasados tres meses desde el traslado de la persona).<sup>78</sup>

Por último, quepa mencionar que, mediante este tipo de acuerdos, Bruselas consigue trasladar el deber de garantizar un retorno sostenible a los Estados requeridos (*burden – shifting policy*).<sup>79</sup>

### 6. 3. Los acuerdos de readmisión de la UE en cifras<sup>80</sup>

Hasta el tercer trimestre del año 2024 (inclusive), se puso en conocimiento de 327.880 migrantes en situación irregular su obligación de abandonar el territorio de la Unión.<sup>81</sup> En este sentido, es necesario recordar que las decisiones de retorno son emitidas por las autoridades nacionales, de las que los Estados miembros son los únicos responsables.<sup>82</sup>

A pesar de que es prácticamente imposible proporcionar información acerca de los Estados de origen de todas y cada una de las personas a las que, hallándose en situación irregular dentro de la Unión, se les ordenó su

---

<sup>77</sup> Arenas, N. (2010): “Los Acuerdos Europeos de Readmisión de Inmigrantes en Situación Irregular. Diez Años de Política Europea de Readmisión a Debate”. *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 43, 77.

<sup>78</sup> Martín, J.J. (2023), *cit.*, 21.

<sup>79</sup> Vid. Arenas, N. (2010), *cit.*, 87 – 90.

<sup>80</sup> Fecha de consulta: 20 de Marzo de 2025.

<sup>81</sup> Eurostat (2025): “Returns of irregular migrants – quarterly statistics”, en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns\\_of\\_irregular\\_migrants\\_-\\_quarterly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics) (Fecha de consulta: 20/03/25).

<sup>82</sup> Tribunal de Cuentas Europeo (2021): “Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión: las acciones han sido pertinentes, pero han tenido resultados limitados”, en [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_17/sr\\_readmission-cooperation\\_es.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_es.pdf) (Fecha de consulta: 01/04/25).

retorno, sí que será viable poner de manifiesto las cinco nacionalidades más comunes: 1. Argelina. 2. Marroquí. 3. Siria. 4. Turca. 5. Afgana.<sup>83</sup>

Durante los tres primeros trimestres del 2024, 78.625 ciudadanos en situación irregular (habiéndoseles notificado la pertinente orden de expulsión) fueron retornados de manera efectiva a terceros Estados. Más concretamente, de las cinco nacionalidades mencionadas inmediatamente antes por ser las más representativas en cuanto a la procedencia de los migrantes irregulares, únicamente una de ellas se situará entre los cinco primeros Estados no miembros cuyos ciudadanos fueron, efectivamente, retornados a un tercer Estado (habiéndose emitido previamente una orden de expulsión): la turca.<sup>84</sup>

#### 6. 4. La Inoperancia de los acuerdos de readmisión

Hasta el tercer trimestre del 2024, como se puede inferir de los datos aportados, se materializaron menos del 30% de las órdenes de expulsión que fueron emitidas. De acuerdo con lo expuesto previamente, son cinco los Estados que sobresalieron en lo que a este asunto se refiere. Más concretamente, los nacionales de Turquía, Afganistán, Siria, Marruecos y Argelia fueron los destinatarios del mayor número de órdenes de retorno durante el pasado año.<sup>85</sup> Pues bien, la Unión Europea solamente ha formalizado acuerdos de readmisión, a día de hoy, con uno de esos Estados: Turquía.

A este respecto, la cuestión es ineludible: ¿son todos los acuerdos de readmisión igualmente útiles a los efectos de la creación de una política migratoria común? Ciertamente, se antoja muy complejo encontrar una respuesta afirmativa a esta incógnita en la medida que, en esa lista, aparecen países como Cabo Verde (con apenas 450.000 migrantes, a fecha de 2023, en la Unión Europea<sup>86</sup>), Macao o Hong Kong. Nuestra intención no será, ni mucho menos, poner en duda el hecho de que, cuanto mayor es la cobertura ofrecida por los acuerdos de readmisión, más efectiva es la respuesta que se puede proporcionar; ahora bien, es innegable que ciertos Estados (con los que no existe ningún tipo de acuerdo de readmisión)

---

<sup>83</sup> Eurostat (2025), *cit.*

<sup>84</sup> Eurostat (2025), *cit.*

<sup>85</sup> Eurostat (2025), *cit.*

<sup>86</sup> Brava (2023): “Demographics: Government estimates that two million Cape Verdeans live in the diaspora”, en <https://www.brava.news/en/demography-government-estimates-that-two-million-Cape%20Verdeans-live-in-the-diaspora> (Fecha de consulta: 02/04/25).

revisten de una mayor importancia en este sentido que Macao, Hong Kong o Cabo Verde. Sin ir más lejos, se podrá hablar de cualquiera de las cinco nacionalidades mencionadas *supra*: pese a que Argelia presenta, solo en Francia, una comunidad de 2,5 millones de personas<sup>87</sup> y de que la población migrante marroquí en la UE supera los 4 millones de habitantes<sup>88</sup>, Estados como Afganistán, Siria, Marruecos o Argelia parecen haber sido dejados de lado a este respecto.

Desde un principio, la idea que mantuvo Bruselas sobre la comunitarización de la respuesta a otorgar en materia de readmisión de los migrantes en situación irregular, buscó que ésta quedara basada en la firma de acuerdos formales. Esta postura, más propia del principio estético del “arte por el arte” (*l'art pour l'art*), yerra al pensar que la celebración de acuerdos es, en sí misma, un fin. Desde nuestro punto de vista, creemos que es posible afirmar que el éxito de los acuerdos de readmisión no se debe evaluar a la luz del número de tratados ratificados, pues no guarda una relación directa con esa variable. En otras palabras, los acuerdos de readmisión deben ser, primeramente, eficaces.

## 6. 5. Los acuerdos de readmisión y el retorno efectivo. Dos realidades desvinculadas

Se estaría mintiendo si se afirmara que los dieciocho acuerdos de readmisión formales que ha celebrado la Unión Europea son irrelevantes en la gestión de los flujos migratorios. No obstante, éstos se han materializado en resultados sumamente pobres en comparación con las expectativas iniciales.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> La Demeure du Parc (2025): “New Travel Perspectives for the Algerian Diaspora: When the Passport is no Longer an Obstacle”, en <https://www.lademeureduparc.fr/en/83149-new-travel-perspectives-for-the-algerian-diaspora-when-the-passport-is-no-longer-an-obstacle/> (Fecha de consulta: 02/04/25).

<sup>88</sup> Peña, J. (2023): “¿Cómo se sienten los jóvenes marroquíes en Europa”, en <https://www.atalayar.com/en/articulo/society/how-do-young-moroccans-feel-europe/20220919155026158249.html> (Fecha de consulta: 02/04/25).

<sup>89</sup> Algo que reconoce la propia Comisión al afirmar que “[...] existe una diferencia significativa entre el número de órdenes de retorno emitidas y las solicitudes de readmisión en terceros países [...]”. Comisión Europea (2021): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Refuerzo de la Cooperación en Materia de Retorno y Readmisión como Parte de una Política Migratoria de la UE Justa, Efectiva y General”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0056> (Fecha de consulta: 02/04/25).

Aunque algunos estudios sugieren que los acuerdos de readmisión a nivel UE no tienen un impacto susceptible de ser demostrado en las tasas de retorno de los migrantes en situación irregular<sup>90</sup>, sin este tipo de acuerdos varios Estados miembros no tendrían ningún marco de referencia en torno al cual estructurar la cooperación en materia de readmisión con terceros países.<sup>91</sup> La propia Unión es la primera en reconocer que “la existencia de un acuerdo o convenio de readmisión no garantiza por sí misma la cooperación en materia de readmisión”<sup>92</sup>. Pero, ¿a qué se debe esta realidad?

Dos son los principales factores que, a medio y largo plazo, influirán de manera determinante en la eficacia de esos acuerdos. Por un lado, pese a que las partes contratantes se encuentran, *de iure*, en una situación de igualdad, *de facto* se podrá hablar, en muchas de ocasiones, de una gran asimetría en sus respectivos desarrollos (económicos, sociales y políticos). Así las cosas, cierto sector de la doctrina alude a “obligaciones desiguales enmarcadas en un contexto de reciprocidad”.<sup>93</sup> Adicionalmente, la percepción de los costes y beneficios por las partes contratantes a la hora de enfrentarse a estos acuerdos es sustancialmente diferente. Si bien existirán obligaciones recíprocas, mientras que una de las partes siga siendo la “de destino” (la Unión Europea) y otra la “de origen” (el tercer Estado), esa reciprocidad no bastará, por sí sola, para garantizar la eficacia de estos instrumentos. En tanto que el interés de la primera de ellas es obvio (“si es usted un ciudadano extracomunitario, no puede permanecer sin autorización en un país de la UE [...]”<sup>94</sup>), el de la segunda lo será menos (especialmente, cuando su economía depende de los expatriados, regulares

---

<sup>90</sup> Malieepard, M., Leerkes, A. S., and Van der Meer, M (2022): “Intergovernmental relations and return”, en <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3210/Memorandum%202022-2-part-2-fulltext.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 02/04/25).

<sup>91</sup> Consejo de la Unión Europea (2022): “Non – paper on a strategic approach on readmission agreements and arrangements”, en <https://www.statewatch.org/media/3680/eu-com-readmission-strategic-approach-non-paper-8429-22.pdf> (Fecha de consulta: 04/04/25).

<sup>92</sup> Consejo de la Unión Europea (2022): “Non – paper on a strategic approach on readmission agreements and arrangements”, *cit.*

<sup>93</sup> Cassarino, J.P., and Jemia, M.B. (2008): “The Implications of Readmission and Enforced Return on Euro – Mediterranean Relations and Beyond”, en <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Mediterranean/Mrm2008/01WS-Description.pdf> (Fecha de consulta: 04/04/25).

<sup>94</sup> Comisión Europea (2025): “Qué no hacer”, *cit.*

e irregulares, o cuando la migración permite aliviar su tasa de desempleo doméstico).<sup>95</sup>

En otro orden de cosas, la cláusula “nacional de un tercer país” tiene importantes implicaciones, tanto a los efectos de la negociación de los acuerdos de readmisión, como desde el punto de vista de su aplicación práctica. Fue la Comisión quien, en el año 2021, puso de relieve que “la necesidad concreta de cláusulas NTP debería evaluarse minuciosamente para cada país con el que la UE entable negociaciones de readmisión”.<sup>96</sup> En muchas ocasiones, estas cláusulas son la razón de que las negociaciones se dilaten.

En cualquier caso, si bien es cierto que actualmente no existe una relación directa entre la firma de acuerdos formales de readmisión<sup>97</sup> y el aumento de los retornos de migrantes en situación irregular, no lo es menos que estos instrumentos representan, potencialmente, una oportunidad que la Unión no puede dejar pasar a la hora de articular su política de migración y asilo.

## **7. COMPATIBILIDAD ENTRE LOS ACUERDOS DE READMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ACUERDOS BILATERALES**

Hasta el momento, todos los tratados de readmisión celebrados por Bruselas incluyen una cláusula orientada a regular su relación con los acuerdos bilaterales. Tal disposición, además, no se referirá, únicamente, a los acuerdos que ya hubieran sido ratificados bilateralmente, sino también a todos aquellos que puedan llegar a concluirse en este mismo sentido:

[...] Las disposiciones del presente Acuerdo primarán sobre las disposiciones de cualquier acuerdo bilateral u otro instrumento jurídicamente vinculante relativo a la readmisión de personas que se haya concluido o vaya a concluirse [...] entre los distintos Estados miembros y

---

<sup>95</sup> Cassarino, J.P., and Jemia, M.B. (2008), *cit.*

<sup>96</sup> Comisión Europea (2011): “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evaluación de los acuerdos de readmisión de la UE”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0076> (Fecha de consulta: 05/04/25).

<sup>97</sup> Vid. Stutz, P., and Trauner, F. (2022): “The EU’s “return rate” with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference”. *International Migration* 60(3), 161 – 164.

[el tercer Estado en cuestión], en la medida en que las disposiciones de estos Acuerdos sean incompatibles con las del presente Acuerdo.<sup>98</sup>

Esta cláusula de conflicto (aunque, a decir verdad, se podría entender como una “cláusula de prioridad”) parece indicar que, en tanto en cuanto la primacía de los acuerdos de readmisión celebrados por la UE sobre los acuerdos bilaterales anteriores se hace depender de la incompatibilidad entre sus previsiones, *a contrario sensu* todos los acuerdos bilaterales compatibles con aquéllos serán perfectamente aplicables.<sup>99</sup> Pues bien, esta postura es errónea: “los Estados miembros no ejercerán su competencia en materia de readmisión cuando la Unión esté negociando o haya concluido un acuerdo con un tercer país en concreto”.<sup>100</sup>

En esa línea, es posible concluir que, una vez que la competencia en materia de readmisión es ejercida por la Unión, ésta se convertirá en exclusiva. Por consiguiente, quedarán descartados todos aquellos acuerdos bilaterales que, compatibles o no (e incluso habiendo sido celebrados anteriormente), aborden las mismas cuestiones.<sup>101</sup> En otras palabras, no se habrá de estar a la mera aplicación del principio de primacía, sino del *preemption principle*:<sup>102</sup>

Cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad [...] de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Vid. Artículo 17 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas. Pese a que la cláusula será prácticamente idéntica en el resto de los acuerdos de readmisión, la única diferencia notable se encuentra en el tratado formalizado con Albania, pues éste no añade la frase final relativa a una hipotética incompatibilidad entre sus disposiciones y las contenidas en los acuerdos bilaterales (de rango inferior).

<sup>99</sup> García, P. (2015): *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*, cit.

<sup>100</sup> Cassarino, J.P., European University Institute, and Migration Policy Center (2010), cit.

<sup>101</sup> Vid. Artículo 18.2 del Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión.

<sup>102</sup> García, P. (2015): *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*, cit.

<sup>103</sup> Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, “AETR” (22/70, EU:C:1971:32).

Por último, con relación a los acuerdos bilaterales que se celebren con posterioridad es necesario reiterar que “los Estados miembros no ejercerán su competencia en materia de readmisión cuando la Unión esté negociando o haya concluido un acuerdo con un tercer país en concreto”.<sup>104</sup> La excepción se encuentra, sin embargo, en la posibilidad de concluir protocolos bilaterales<sup>105</sup> para concretar cuestiones relativas al momento de ejecutar el acuerdo de readmisión.

## CONCLUSIONES

Desde hace ya varios años, la Unión se enfrenta a una realidad migratoria definida por los crecientes desplazamientos humanos, procedentes tanto de África como de Oriente Medio, hacia el mundo occidental. En este contexto, Bruselas ha buscado articular una respuesta efectiva y coordinada donde los acuerdos de readmisión cobran gran importancia.

Si bien es cierto que se erigen como uno de los pilares fundamentales en torno a los cuales queda estructurada la política migratoria común, el verdadero papel que los acuerdos formales de readmisión juegan en este escenario es completamente distinto. En este orden de cosas, sus limitaciones a la hora de retornar a los migrantes que se encuentran en situación irregular quedan constatadas por unas tasas de retorno efectivo que distan de ser óptimas. De tal modo, se corre el riesgo de que este tipo de acuerdos se conviertan en inoperantes.

En última instancia, se debe poner de manifiesto que, pese a todo lo dicho, llevar a cabo un examen en términos exclusivamente cuantitativos de los acuerdos de readmisión puede llegar a ser realmente peligroso desde la óptica de los derechos humanos. La dimensión desde la que abordar esta coyuntura ha de trascender el problema inmediato y acudir a las causas que se viven en los Estados de origen y que desencadenan esos movimientos migratorios. En la medida en que la Unión se niegue a aceptar esta concepción de su política migratoria, en el pecado lleva la penitencia, pues

---

<sup>104</sup>Cassarino, J.P., European University Institute, and Migration Policy Center (2010), *cit.*

<sup>105</sup> Vid. Artículo 19 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales; artículo 19 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre readmisión de residentes ilegales; o artículo 19 del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales.

muchos de los retornados no tendrán más opción que tratar de regresar a territorio europeo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales.

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre readmisión de residentes ilegales.

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales.

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas.

Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión.

Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana Relativo a la Readmisión de Personas en Situación Irregular.

Arenas, N. (2010), “Los Acuerdos Europeos de Readmisión de Inmigrantes en Situación Irregular. Diez Años de Política Europea de Readmisión a Debate”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43, 77 – 90.

Brava (2023), “Demographics: Government estimates that two million Cape Verdeans live in the diaspora”, en <https://www.brava.news/en/demography-government-estimates-that-two-million-Cape%20Verdeans-live-in-the-diaspora> (Fecha de consulta: 02/04/25).

Cassarino, J.P. y Jemia, M.B. (2008), “The Implications of Readmission and Enforced Return on Euro – Mediterranean Relations and Beyond”, en <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Mediterranean/Mr m2008/01WS-Description.pdf> (Fecha de consulta: 04/04/25).

- Cassarino, J.P., European University Institute y Migration Policy Center (2010), “Readmission Policy in the European Union”, en <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2010/sep/ep-study-eu-readmission.pdf> (Fecha de consulta: 26/03/25).
- Cassarino, J.P., Gabrielli L. y Perrin, D. (2023), “Cooperation on Readmission in the Euro – Mediterranean Area and Beyond: Lessons Learned and Unlearned”, *EuroMeSCo*, núm. 28, 15 – 17.
- Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe (2022), “The Schengen Area”, en <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/df06517b-babc-451d-baf6-a2d4b19c1c88/50c23742-6a21-483e-aebd-3aaf21b44bf9> (Fecha de consulta: 24/03/25).
- Chetail, V. (2016), “The Common European Asylum System: Bric-à-brac or System?”, en V. Chetail, P. De Bruycker y F. Maiani (Eds.), *Reforming the Common European Asylum System*, Leiden, Brill Nijhoff, pp. 3 – 11.
- Chetail, V. (2019), *International Migration Law*, Oxford, Oxford University Press.
- Coleman, N. (2009), *European Readmission Policy. Third Country Interests and Refugee Rights*, La Haya, Martinus Nijhoff.
- Comisión Europea (2011), “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evaluación de los acuerdos de readmisión de la UE”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0076> (Fecha de consulta: 05/04/25).
- Comisión Europea (2021), “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. El Refuerzo de la Cooperación en Materia de Retorno y Readmisión como Parte de una Política Migratoria de la UE Justa, Efectiva y General”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0056> (Fecha de consulta: 02/04/25).

- Comisión Europea (2025), “Qué no hacer”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/what-should-i-avoid\\_es?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/what-should-i-avoid_es?prefLang=es) (Fecha de consulta: 21/03/25).
- Comisión Europea (2025), “Visa Policy”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy\\_en?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en?prefLang=es) (Fecha de consulta: 20/03/25).
- Comisión Europea (2025), “Who does what?”, en [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/who-does-what\\_en?prefLang=es](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/eu-immigration-portal/who-does-what_en?prefLang=es) (Fecha de consulta: 20/03/25).
- Consejo de Europa (2010), “Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants”, en <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en> (Fecha de consulta: 29/03/25).
- Consejo de la Unión Europea (2022), “Non – paper on a strategic approach on readmission agreements and arrangements”, en <https://www.statewatch.org/media/3680/eu-com-readmission-strategic-approach-non-paper-8429-22.pdf> (Fecha de consulta: 04/04/25).
- Consejo Europeo (1999), “Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de Octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia”, en [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm) (Fecha de consulta: 28/03/25).
- Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa Relativo a la Readmisión de Personas en Situación Irregular.
- De Mulder, S. (2022), “Making an Example of The Gambia? A Human Rights Assessment of the EU’s (Informal) Readmission Policy”, en <https://repository.gchumanrights.org/server/api/core/bitstreams/57279f6c-6e92-4206-afe4-b15d1b33914a/content> (Fecha de consulta: 28/03/25).

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2024), “Acuerdo de readmisión”, en <https://dpej.rae.es/lema/acuerdo-de-readmisi%C3%B3n> (Fecha de consulta: 22/03/25).

EUR – Lex (2021), “Código de Visados”, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0028> (Fecha de consulta: 20/03/25).

European Migration Network (2022), “Bilateral Readmission Agreements”, en [https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN\\_INF ORM\\_bilateral\\_readmission.pdf/18f8e747-de2f-869c-99b6-405bdf71d39c?t=1665491941325](https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527891/EMN_INF ORM_bilateral_readmission.pdf/18f8e747-de2f-869c-99b6-405bdf71d39c?t=1665491941325) (Fecha de consulta: 24/03/25).

European Parliamentary Research Service (2020), “The Return Directive 2008/115 ECC. European Implementation Assessment”, en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS\\_STU\(2020\)642840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf) (Fecha de consulta: 28/03/25).

European Union External Action (2015), “Preguntas más frecuentes(P+F)”, en [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20151030\\_preguntas\\_frecuentes\\_visas\\_schengen\\_es.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/20151030_preguntas_frecuentes_visas_schengen_es.pdf) (Fecha de consulta: 20/03/25).

Eurostat (2025), “Returns of irregular migrants – quarterly statistics”, en [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Returns\\_of\\_irregular\\_migrants\\_-\\_quarterly\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics) (Fecha de consulta: 20/03/25).

Fonseca, F.J. (2019), “60 ans de construction d’un Espace européen de Justice, Liberté et Sécurité”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2019/2, 41 – 42.

Frasca, E. y Roman, E. (2023), “The Informalisation of EU Readmission Policy: Eclipsing Human Rights Protection Under the Shadow of Informality and Conditionality”, *European Papers*, vol. 2, 938 – 939.

Frontex (2025), “Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024”, en <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news->

[release/irregular-border-crossings-into-eu-drop-sharply-in-2024-oqpweX](#) (Fecha de consulta: 21/03/25).

Frontex (2025), “Who we are”, en <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/> (Fecha de consulta: 19/03/25).

García, P. (2015), *La acción exterior de la Unión Europea en materia migratoria*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Gatti, M. (2022), “The Right to Transparency in the External Dimension of the EU Migration Policy: Past and Future Secrets”, en E. Kassoti y N. Idriz (Eds.), *The Informalisation of the EU’s External Action in the Field of Migration and Asylum*, Nueva York, Springer, pp. 97 – 100.

Hailbronner, K. (1997), “Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, núm. 57, 40 – 49.

Hendow, M., Wagner, M., Ahrens, J., Cherti, M., Kierans, D., Kraler, A., Leerkes, A., Leon, L., Rodríguez, A., Siruno, L., Tjaden, J. y Vargas – Silva, C. (2024), “How fit is the available data on irregular migration for policymaking?”, *MIRreM Policy Brief*, núm. 3, 10 – 11.

Iniciativa de la república de Finlandia con vistas a la adopción de un reglamento del Consejo por el que se establecen obligaciones entre los estados miembros en materia de readmisión de nacionales de terceros países.

Kovanda, K. (2006), “The foundations, benefits and challenges of the EU Readmission Policy”, en <http://www.eurasyllum.org/042006-karel-kovanda/> (Fecha de consulta: 28/03/25).

La Demeure du Parc (2025), “New Travel Perspectives for the Algerian Diaspora: When the Passport is no Longer an Obstacle”, en <https://www.lademeureduparc.fr/en/83149-new-travel-perspectives-for-the-algerian-diaspora-when-the-passport-is-no-longer-an-obstacle/> (Fecha de consulta: 02/04/25).

Liñán, D.J. (2024), “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, en A. Mangas y D.J. Liñán (Eds.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, pp. 109 – 130.

Malieepard, M., Leerkes, A. S. y Van der Meer, M (2022), “Intergovernmental relations and return”, en <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3210/Memorandum%202022-2-part-2-fulltext.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 02/04/25).

Martín, J.J. (2023), “Los Acuerdos de Retorno y Readmisión de Migrantes de la UE: Entre la Legitimidad y la Utilidad”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 45, 9 – 21.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2024), “Visado de estancia (visado Schengen)”, en [https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/yaunde/es/ServiciosConsulares/Paginas/index.aspx?scca=Visados&scco=Camer%C3%BA&scd=292&scs=Visado+de+estancia+\(visado+Schengen\)](https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/yaunde/es/ServiciosConsulares/Paginas/index.aspx?scca=Visados&scco=Camer%C3%BA&scd=292&scs=Visado+de+estancia+(visado+Schengen)) (Fecha de consulta: 20/03/25).

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2024), “Convenios de readmisión de personas en situación irregular”, en <https://www.inclusion.gob.es/web/migraciones/convenios-de-readmision-de-personas-en-situacion-irregular> (Fecha de consulta: 23/03/25).

Peña, J. (2023), “¿Cómo se sienten los jóvenes marroquíes en Europa”, en <https://www.atalayar.com/en/articulo/society/how-do-young-moroccans-feel-europe/20220919155026158249.html> (Fecha de consulta: 02/04/25).

Protocolo (nº) 19 sobre el Acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión.

Protocolo (nº) 20 sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda.

Protocolo (nº) 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Protocolo (nº) 22 sobre la posición de Dinamarca.

Roig, A. y Huddleston, T. (2007), “EC Readmission Agreements: A Re – evaluation of the Political Impasse”, *European Journal of Migration and Law*, núm. 9, 364 – 366.

Schieffer, M. (2003), “Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 5, 352 – 354.

Sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión/Consejo*, “AETR” (22/70, EU:C:1971:32).

Sentencia de 9 de julio de 1987. Asuntos acumulados 281, 283, 284, 285 Y 287/85. *Comisión v. República Federal de Alemania y otros*.

Stutz, P. y Trauner, F. (2022), “The EU’s “return rate” with third countries: Why EU readmission agreements do not make much difference”, *International Migration*, vol. 60, 161 – 164.

Tassinari, F. (2023), “La Institucionalización de la Competencia Operativa de la Unión Europea para la Gestión y la Interoperabilidad de los Sistemas Informáticos de Gran Magnitud del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: eu – LISA”, *La Ley Unión Europea*, núm. 111, 107 – 110.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de Octubre de 1997.

Tratado de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992.

Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de Diciembre de 2007.

Tribunal de Cuentas Europeo (2021), “Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión: las acciones han sido pertinentes, pero han tenido resultados limitados”, en [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_17/sr\\_readmission-cooperation\\_es.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_es.pdf) (Fecha de consulta: 01/04/25).

Tsourdi, E. y Costello, C. (2021), “The Evolution of Eu Law on Refugees and Asylum”, en P. Craig y G. De Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford, pp. 797 – 799.

Wessel, R. (2021), “Normative Transformations in EU External Relations: The Phenomenon of «Soft» International Agreements”, *West European Politics*, vol. 44, 72 – 92.