



**Máster en Estudios
de la Unión Europea**

Trabajo de Fin de Máster

La problemática protección de los derechos fundamentales en las operaciones de Frontex

Álvaro Greciano Sobrino
Dirigido por Juan Santos
Vara

Resumen: Este Trabajo de Fin de Máster analiza el papel de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) en la gestión migratoria de la Unión Europea, con especial atención al respeto de los derechos fundamentales. Desde su creación en 2004 hasta su transformación en un actor central del sistema Schengen, se expone cómo la evolución normativa y operativa de FRONTEX ha ido ampliando sus competencias, sin esclarecer del todo su responsabilidad legal en casos de posibles violaciones de derechos humanos. A través de un enfoque analítico-descriptivo, se estudian casos emblemáticos de controversias, denuncias por posibles violaciones de derechos u omisión de su protección, que dieron lugar procesos judiciales relevantes, incluyendo el caso *WS y otros v. Frontex*. El estudio identifica debilidades estructurales en los mecanismos de supervisión, el diseño del régimen de responsabilidad y la falta de garantías efectivas para los migrantes. Se destacan a su vez avances en transparencia, supervisión y respuesta institucional, especialmente tras depuraciones de errores. Se concluye con propuestas de mejora centradas en clarificar la responsabilidad de la agencia, reforzar los controles democráticos y equilibrar los objetivos de seguridad fronteriza con pleno respeto de los derechos humanos.

Palabras clave: Frontex, Derechos Humanos, Inmigración, Mecanismos de Protección Humanitarios, Crisis Migratoria, Non Refuelment, Responsabilidad Legal de Estados y/o Agencias Europeas, Responsabilidad Horizontal.

Master's Thesis Project

“The problematic protection of fundamental rights in Frontex operations.”

Álvaro Greciano Sobrino

Supervised by Juan Santos Vara

Abstract: This Master's Thesis analyses the role of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX) in the European Union's migration management, with particular attention to the respect for fundamental rights. From its creation in 2004 to its transformation into a central actor within the Schengen system, it explores how the legal and operational evolution of FRONTEX has progressively expanded its competences without fully clarifying its legal responsibility in probable cases involving human rights violations. Through an analytical-descriptive approach, the study examines emblematic cases of controversy, reports of alleged violations or failures to protect fundamental rights, and resulting judicial proceedings, including the case of *WS and Others v. Frontex*. The research identifies structural weaknesses in oversight mechanisms, the design of the liability regime, and the lack of effective safeguards for migrants. It also highlights improvements in transparency, monitoring, and institutional responsiveness, particularly following the correction of past errors. The thesis concludes with proposals aimed at clarifying the agency's responsibility, reinforcing democratic oversight, and balancing border security objectives with full respect for fundamental rights.

Keywords: Frontex, Human Rights, Immigration, Humanitarian Protection Mechanisms, Migration Crisis, Non-Refoulement, Legal Responsibility of States and/or European Agencies, Horizontal Accountability.



VNiVERSiDAD D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Declaro que este Trabajo de Fin de Máster ha sido redactado por mí sin ninguna ayuda externa no autorizada, es original y no ha sido presentado a ninguna otra institución para su evaluación ni previamente publicado en su totalidad ni por partes. Todo préstamo literal o conceptual, cualquiera que sea su extensión, incluyendo tablas, gráficos, mapas, etc., que se hayan extraído de otras fuentes, se han referenciado como tal sin excepción alguna. Tampoco ha sido creado usando inteligencia artificial generativa ni mecanismos similares. Asimismo, asumo que la detección de plagio en este trabajo conllevará su exclusión de la defensa pública en la convocatoria correspondiente.

Índice

Introducción.....	8
1: Frontex: inicios y actualidad.....	10
1.1: Creación y contexto evolutivo de FRONTEX.....	10
1.2: El encaje institucional de FRONTEX en la gobernanza europea de fronteras y relación con otros instrumentos.	15
1.3: Estructura organizativa actual de FRONTEX: órganos de decisión y supervisión. ..	17
2: Escándalos, controversias y posibles violaciones de derechos humanos en FRONTEX.....	19
3: Procesos judiciales relativos a la agencia.....	26
4: Conclusiones	31
Bibliografía.....	36

GLOSARIO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

DED: Directores Ejecutivos Adjuntos (siglas inglesas)

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (siglas inglesas)

EASO: Oficina Europea de Apoyo al Asilo (siglas inglesas)

ECHR: Corte europea de los Derechos Humanos (siglas inglesas)

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

EUAA: Agencia de Asilo de la Unión Europea (siglas inglesas)

EUROPOL: Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial

EUROSUR: Red Europea de Vigilancia de Fronteras (siglas inglesas)

FRA: Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (siglas inglesas)

FRaLO: Grupo de Trabajo sobre Derechos Fundamentales y Aspectos Jurídicos y Operativos de las Operaciones (siglas inglesas)

FRONTEX: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

FRO: Responsable de Derechos Fundamentales (siglas inglesas)

FSWG: Grupo de Supervisión sobre Frontex (siglas inglesas)

GEFC: Sistema Europeo de Guardia de Fronteras y Costas (siglas inglesas)

HIAS: Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (siglas inglesas)

LIBE: Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (siglas francesas)

PTN: Procedimientos de Trabajo Normalizados

RABIT: Equipos de Intervención Rápida en Fronteras (siglas inglesas)

SECA: Sistema Europeo Común de Asilo

SIR: Informe de incidentes graves (siglas inglesas)

Para todos los que no se conforman con el primer no;
Para Luis Javier, María del Carmen, Juan Antonio y Carmen.

Introducción

La Europa que hoy conocemos dista mucho de la que en su día fue. Desde el Viejo Continente ya no dominamos el mundo, ni poseemos imperios en los que el Sol no se pone. Ahora las tornas se dieron la vuelta, y antiguas colonias o protectorados tienen la misma o mayor relevancia; China y los Estados Unidos de Norteamérica son las indiscutibles potencias, y nosotros, junto a la vecina Rusia, jugamos a una especie de equilibrio entre lealtades históricas e intereses económicos. Y aun con todo ello, seguimos siendo atractivos. Atractivos para muchas regiones del mundo que, fruto de un recuerdo pasado o víctimas de la situación en sus países, eligen a Europa, más concretamente a la Unión Europea, como el lugar donde establecerse. Como se dice comúnmente en el mundo de Hollywood, somos “the place to be”.

Somos un continente acostumbrado a la inmigración, en especial a la propia. Los europeos se han caracterizado por no tener reparo en tomar un tren o barco y dirigirse a otros lugares en busca de mejoría. Entre 1820 y 1957, más de 34 millones de europeos emigraron a Estados Unidos¹. Si pensamos en España, de 1836 a 1960, más de cinco millones de nacionales emigraron a nuestras antiguas provincias en América Latina². Estas cifras languidecen en comparación a las que tenemos actualmente en nuestra región: cuarenta millones de inmigrantes no europeos estaban instalados a fecha de 2020³. En un mismo espacio-tiempo viven más inmigrantes en Europa que los que la región remitió a Estados Unidos en más de un siglo.

Desde la crisis migratoria de 2015 las voces en contra de este fenómeno son cada vez mayores y más radicales. La polarización y crispación se ve aumentada con noticias o datos que suelen contener inexactitudes, y el clima apacible de Europa se resiente.

¹ US Department of Commerce y US Census Bureau, Número de migrantes documentados desde Europa hacia Estados Unidos entre 1820 y 1957 (29 de agosto de 2019) [gráfico]. Statista. Consultado el 18 de abril de 2025, <https://www.statista.com/statistics/1044523/migration-europe-to-us-1820-1957/>.

² Eiras Roel, A. (1993). La emigración gallega a las Américas en los siglos XIX y XX. Nueva panorámica revisada. Aportaciones al estudio de la emigración gallega: un enfoque comarcal (pp. 185–215). Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de Relacións coas Comunidades Galegas.

³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024: Capítulo 3 – Migración y migrantes: Características y novedades regionales – Europa. Ginebra: OIM. Recuperado el 18 de abril de 2025, de <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/world-migration-report-2024-chapter-3/europe>

Sin embargo, más allá de la ideología que cada persona pueda tener, existe un dato inalienable que debería ser la pieza clave del dialogo: el debate atañe a personas. Seres humanos que independientemente del medio o intenciones, tienen una serie de derechos, garantizados por el mero hecho de existir, que toda persona o Estado debe proteger.

La facilidad de procurar dicha protección no es igual en todos los contextos; una democracia tendrá más herramientas para dicha salvaguarda, pero si enfrenta una oleada masiva de inmigrantes a la que apenas puede hacer frente, las probabilidades de una falla aumentan exponencialmente.

No podemos hablar de Europa y la crisis migratoria sin la Unión Europea. Todos sus miembros engloban el 68,2% del territorio del continente y el 74,9% de la población⁴. Si bien no tiene competencias absolutas, posee un poder compartido tanto en el control fronterizo como en materia migratoria. Una de las herramientas más asentadas de la Unión es la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, conocida por sus siglas FRONTEX. Y es aquí donde este proyecto va a desarrollarse a lo largo de las próximas páginas; la figura de FRONTEX se ha visto ensombrecida con acusaciones sobre violaciones de los derechos humanos, actuaciones poco transparentes y una estructura cuya relación legal y operativa con los Estados Miembros no está siempre clara.

Nuestro objetivo en esta investigación será analizar, tanto para el lector académico como para el generalista, qué es actualmente FRONTEX, cómo trabaja, bajo qué base legal opera, y si las acusaciones de violación de los derechos humanos son ciertas. Para ello, tomaremos fuentes de la más absoluta calidad, como documentos oficiales de instituciones europeas, informes de ONGs especializadas, jurisprudencia de tribunales europeos y, en caso de ser necesarios para contextualizar, elementos de carácter subjetivo como artículos de periódicos o declaraciones de personas individuales, como no puede ser de otra forma en un trabajo de tipo analítico-descriptivo.

En nuestro compromiso con la divulgación hacia aquellos sectores poblacionales con un menor dominio de la materia, dedicaremos las primeras páginas a explicar cómo se formó la agencia, su evolución histórica y la situación actual que la rodea. Una vez asentadas las bases, nos moveremos a sendos apartados dedicados al análisis de las acusaciones

⁴ 4.233.262 km² de un total de 6.207.600 km² y 449,2 de 599,6 millones de personas, excluyendo en ambos cálculos a Rusia.

y sus consecuencias políticas y jurídicas, para cerrar con una serie de propuestas de mejora fruto de un análisis exhaustivo de la situación global.

Es pertinente recordar al lector que este proyecto se desarrolla a la par que acontecen los hechos, encontrándose en curso juicios u otras investigaciones que podrían no haber finalizado antes de la publicación de este trabajo, o tan solo días antes.

La inmigración irregular y su control es una de las piezas clave que decidirán la Europa que queremos ser, y FRONTEX su piedra angular.

1: Frontex: inicios y actualidad

1.1: Creación y contexto evolutivo de FRONTEX.

El 1 de mayo de 2004 la Unión Europea recibió la que hasta ahora sigue siendo la mayor ampliación de su historia, tanto en número de países como de extensión. Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre dieron la mano a una forma de desarrollo que supondría un cambio significativo en sus vidas. En este mismo año, el Consejo Europeo, reunido en La Haya, aprobó el homónimo “Programa de La Haya”, un plan de trabajo de 5 años (2005–2009) que sustituía al antiguo Programa de Tampere y buscaba consolidar y desarrollar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), trabajando de forma más intensa en materias de inmigración, asilo, lucha contra el terrorismo y gestión de fronteras, entre otras⁵. Ya en este programa hacía referencia a un organismo de reciente creación, denominado “Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”; la base de su forma la obtuvo del Reglamento (CE) 2007/2004 del Consejo⁶, y su misión era tan clara como la longitud de su título, que rápidamente fue renombrado como FRONTEX. Sus funciones principales, recogidas en el propio reglamento, englobaban la coordinación con los Estados Miembros (EM), la

⁵ Consejo de la Unión Europea. (2005). El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 53, 1–14. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>

⁶ Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (2004). Diario Oficial de la Unión Europea, L 349, 1–11. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004R2007>

prestación de asistencia, la realización de análisis de riesgos y el apoyo a dichos EM en la tarea de las operaciones de retorno y otras operaciones conjuntas.

Pese al fracaso de la Constitución Europea, el ELSJ encontraría en FRONTEX un apoyo muy significativo en su evolución, ya que la ampliación de 2004 reforzaba aún más la necesidad de tener un control coordinado de fronteras exteriores. Los nuevos países entrarían poco después de su anexión en el Espacio Schengen (21 de diciembre de 2007 para las fronteras terrestres y 30 de marzo de 2008 para las aéreas), donde la libertad de circulación está garantizada, por lo que una falla en la frontera exterior afectaba a todos.

Y es en ese mismo 2007, tan solo dos años de su puesta en marcha operativa, que FRONTEX recibió su primera actualización; el Reglamento (CE) N° 863/2007 dotó a la agencia de equipos de “intervención rápida”, respondiendo a las siglas RABIT⁷. Su principal virtud era la de poder operar, desde prácticamente el primer día, con todas las funciones operativas necesarias para el cumplimiento del Reglamento (CE) no 562/2006 relativo al Espacio Schengen. En 2011 se modifica nuevamente su base legal con el Reglamento (UE) n.º 1168/2011, que procuró desbrozar un gran número de obstáculos que FRONTEX necesitaba sorpassar; recibió más competencias de carácter ejecutivo para las operaciones conjuntas, redujo la burocracia necesaria para un despliegue RABIT y comenzó una reserva de medios técnicos (helicópteros, barcos y similares) que los EM cedían a FRONTEX de cara a proveerla de las herramientas oportunas. Además, se hizo un exhaustivo hincapié en el respeto a los derechos fundamentales, especialmente los recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El reglamento de creación de FRONTEX hacía referencia a los derechos fundamentales en dos ocasiones, la reforma de 2011, en 39. Referencias que no quedaban solo en la mera cita, sino que tomaban medidas directas, como la creación de un Foro Consultivo de derechos fundamentales con invitación a la ya extinta EASO y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (artículo 26.2 bis), o la habilitación de un agente responsable en materia de derechos fundamentales (artículo 26.3 bis). También se ampliaron sus capacidades en materia de retorno de inmigrantes irregulares a sus países de origen⁸.

⁷ Fernández Rojo, D. (2016). Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015. European Papers – European Forum. Recuperado el 19 de abril de 2025, de

<https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/creacion-de-una-guardia-europea-de-fronteras-y-costas>

⁸ Modificación del artículo 2.f y la modificación del artículo 9 en su totalidad.

La agencia había recibido una reforma a la altura de las esperanzas invertidas en ella, y el Reglamento (UE) N° 1052/2013 no hizo más que poner la que se presumía guinda del pastel, dando a FRONTEX la coordinación de la Red Europea de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), con la que su respuesta frente a crisis se volvió más rápida y eficaz.

Una velocidad de respuesta que no fue puesta en duda hasta el verano de 2015, cuando Angela Merkel dio su discurso “*Wir schaffen das*” (“Lo conseguiremos”), que fue interpretado como una amplia bienvenida de puertas abiertas. Nadie duda que este discurso no fue la causa de dicha crisis, pero sí el detonante final para que los habitantes de una región asolada por los conflictos (guerra civil en Siria desde 2011, derrocamiento de Gadafi en Libia, enfrentamientos en Afganistán, Irak, Libia, Somalia, Eritrea o Sudán) se arrojasen a las rutas migratorias de la Unión. Las principales vías fueron a través del Mediterráneo (Libia hacia Italia, Turquía hacia Grecia) y los Balcanes (de Grecia a Macedonia pasando a Serbia y Hungría hasta llegar a Austria y Alemania).

Hablamos de más de un millón de inmigrantes ilegales y refugiados en un solo año, sumado a 4000 fallecidos registrados en el mar Mediterráneo⁹. En cifras globales, 1,3 millones de personas solicitaron asilo ese año, sumando a la UE, Noruega y Suiza, doblando el record histórico que se alcanzó en la caída del Telón de acero en 1992¹⁰. Absolutamente ninguna agencia europea podía estar preparada para tal situación, y FRONTEX no era la excepción. En mayo de 2015 se adoptó la Agenda Europea sobre Migración, que reseñaba la doble función de FRONTEX de coordinador de apoyo operativo en fronteras saturadas y de ayuda al rescate en alta mar¹¹. También nacieron los denominados “*hot spots*”, donde la agencia pivotaba en las ayudas a EUROPOL y EASO. La comunicación de dicha agenda también incluyó peticiones de ampliar las capacidades de FRONTEX, habilitándola a realizar “*motu proprio*” operaciones de retorno de los no refugiados. Cuatro meses después, el futuro de la agencia fue sellado gracias a

⁹ ACNUR. (2015, 8 de diciembre). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa.

<https://www.acnur.org/noticias/stories/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>

¹⁰ Connor, P. (2016, 2 de agosto). Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015.

Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global-migration-and-demography/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>

¹¹ Comisión Europea. (2015). Una Agenda Europea de Migración: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2015) 240 final) (página 4). Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

Jean-Claude Juncker, expresidente de la Comisión Europea, que en su discurso sobre el Estado de la Unión del mismo año dijo:

“[...] Es preciso dar un fuerte impulso a Frontex para que se convierta en un sistema europeo de guardia costera y de fronteras plenamente operativo. Sin duda es viable, pero cuesta dinero. La Comisión opina que es un dinero bien invertido”¹².

A un año del discurso, se adoptó el Reglamento (UE) 2016/1624, y FRONTEX recibe un nuevo ascenso, esta vez incluyendo un “rebranding” (pasa a ser “Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas”). Se convierte en el núcleo del nuevo Sistema Europeo de Guardia de Fronteras y Costas (GEFC), en lo que autores reputados consideraron en su día como una “evolución natural”¹³. Gracias al reglamento, obtiene funciones de supervisión de las guardias fronterizas nacionales y reformula su posición, de nodo de información a “primus inter pares”, como definió Jorrit Rijpma¹⁴. Esta especie de primacía revirtió en su potestad de establecer una “estrategia europea de gestión integrada de las fronteras”, siempre supeditada al hecho de que la última palabra y la potestad en esta materia legislativa seguía siendo responsabilidad de las instituciones de la Unión (tal y como aparece recogido en la consideración número 8 del Reglamento) y a FRONTEX le correspondía más una faceta operativa y técnica (artículo 3 del mismo Reglamento). Es preciso recalcar que este compromiso integrador en el seno de la UE ya aparecía en documentos anteriores¹⁵, como las Conclusiones del Consejo Europeo del 4 y 5 de diciembre de 2006¹⁶. Los Estados se encontrarían en sintonía con la estrategia y mantendrían la responsabilidad primaria¹⁷.

El compromiso de las instituciones con los derechos fundamentales seguía desarrollándose, pues por primera vez se establece la obligación de que el agente de derechos fundamentales tuviera un canal de denuncias, donde afectados por acciones

¹² Juncker, J.-C. (2015, 9 de septiembre). Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad. Comisión Europea. Recuperado el 19 de abril de 2025, de https://commission.europa.eu/publications/state-union-2015-european-commission-president-jean-claude-juncker_en

¹³ Santos Vara, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? Revista de Derecho Comunitario Europeo, 59, 143-186. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>

¹⁴ Rijpma, J. (2016b). The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? Study for the LIBE Committee of the European Parliament.

¹⁵ Santos Vara, J. (2020). La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la Unión Europea en tiempos de crisis (pp. 103–111). Valencia: Tirant lo Blanch.

¹⁶ Consejo Europeo. (2006, 4–5 de diciembre). Conclusiones del Consejo Europeo [Documento oficial]. Recuperado de https://www.consilium.europa.eu/media/21064/16879_1_06_rev1_es.pdf

¹⁷ Santos Vara. La transformación de Frontex (2018).

FRONTEX pudiesen reclamar. El artículo 72.7 del Reglamento de 2016 especificaba que la agencia, en una primera instancia, solo revisaría las denuncias que afectasen a miembros de su personal; en las relativas a personal colaborador de un EM, sería dicho Estado el responsable inicial de su investigación, entrando FRONTEX solo ante la inacción estatal. Quién investigaba parecía claro, no así las responsabilidades por la violación¹⁸.

Los efectos y herramientas del Reglamento siguieron su curso natural hasta tres años después, ya que el Reglamento (UE) 2019/1896 acarreó la derogación del previo. Tras años de constantes cambios, este Reglamento prevé una larga estadía, estando en vigor hasta la actualidad. En su anexo I observamos cómo se planeó que para 2027, un total de 10.000 efectivos formasen parte del cuerpo permanente. Teniendo en cuenta que en 2024 FRONTEX contaba con 2523 efectivos, iban cinco mil cuatrocientos setenta y siete efectivos tarde en el proceso¹⁹.

En caso de ser pertinente, los agentes ya desplegados cuentan con competencias ejecutivas limitadas, que les permite llevar a cabo verificaciones de identidades, sellado de pasaportes o vigilancia²⁰. La capacidad de la agencia en materia de retorno también mejora, ya que ahora puede ayudar a los EM en todas las etapas del proceso salvo la propia decisión de retorno, exclusiva del Estado. También se la habilita a realizar operaciones conjuntas incluso fuera del territorio comunitario y con terceros Estados ha lanzado misiones en países vecinos como Albania, Serbia, Montenegro o Moldavia (con sus correspondientes oficinas antena para la coordinación). La inclusión total de EUROSUR en la agencia supone el cierre de este ambicioso reglamento. En menos de dos décadas, una pequeña agencia de coordinación se ha vuelto un gigante de 845,4 millones de euros²¹, convirtiéndose en un actor central de la política de inmigración europea con muchas dudas que resolver.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Frontex. (2024). Why us. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

²⁰ Comisión Europea. (2021). Guardia Europea de Fronteras y Costas (desde 2019) – Resumen del Reglamento (UE) 2019/1896. EUR-Lex. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex:32019R1896>

²¹ Frontex – Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. (s.f.). Quiénes somos. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

1.2: El encaje institucional de FRONTEX en la gobernanza europea de fronteras y relación con otros instrumentos.

La agencia no se encuentra sola en sus labores, ya que gracias a la estructura multinivel de la que hablamos en el epígrafe anterior, se desarrolla dentro del Sistema Europeo Integrado de Gestión de Fronteras, que según el Reglamento 2019/1896 tiene 11 componentes de la gestión integrada de fronteras. Es adecuado por tanto hablar de sus simbiosis más significativas.

La primera, como no puede ser de otra forma, es el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). FRONTEX no es una agencia responsable del asilo, pero su trabajo real hace que día a día trabaje con los solicitantes, en especial al interceptarlos entrando ilegalmente por las fronteras de la UE. Aferrándonos al derecho de la Unión, las personas detectadas en la frontera tienen el derecho de reclamar protección internacional²². Para procurar no intervenir en dichos procesos y principios legales, FRONTEX debe coordinarse con la Agencia de Asilo de la UE “EUAA” (que hasta 2022 era la Oficina Europea de Apoyo al Asilo “EASO”), en especial en los ya denominados “hot spots”. Estas ubicaciones, que encuentran su mayor desarrollo en Italia y Grecia, son un núcleo de colaboración de 4 partes: FRONTEX (identificación del individuo, sistema EURODAC e identificación de perfiles económicos o refugiados), EUAA (ayuda en registro de solicitudes de asilo y reubicaciones), EUROPOL (verificación de posibles antecedentes o alertas e identificación de redes de tráfico) y los Estados (adoptar los Procedimientos de Trabajo Normalizados “PTN”)²³. El SECA es mucho más que los “hot spots”, pero la función de FRONTEX en el mismo es, de forma sucinta, la puerta de entrada. Sistema que evoluciona con la última novedad, el nuevo Pacto de la UE sobre Migración y Asilo.

Fue propuesto en 2020 por la Comisión, necesitando cuatro años y duras negociaciones (que mermaron sustancialmente la propuesta) para su puesta en marcha. Este Pacto no buscaba solo reformular la legislación comunitaria, también integra la migración en las relaciones exteriores de la UE (cooperación con terceros países, vías legales,

²² Artículos 18 y 19.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículos 6 y 8 de la Directiva 2013/32/UE o el Reglamento UE n.º 604/2013 (Dublín III) entre otros.

²³ Fernández Rojo, D. (2018), Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, EASO y Europol, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 1013–1056. DOI: 10.18042/cepc/rdce.61.06

readmisiones), donde FRONTEX tendrá un papel fundamental²⁴. Los objetivos declarados del Pacto son: reforzar el control en las fronteras exteriores y la gestión eficiente de llegadas, agilizar los procedimientos de asilo y retorno para distinguir rápidamente entre quienes necesitan protección y quienes no, y establecer un mecanismo de solidaridad flexible pero obligatoria que garantice que ningún Estado miembro bajo presión soportará la carga en solitario. Este acuerdo posee tintes de españolidad, ya que fue en la presidencia española del Consejo donde se logró sacar adelante los tres reglamentos restantes que forman el paquete legislativo base²⁵. El 10 de abril de 2024, el Parlamento Europeo dio su visto bueno y, en mayo del mismo año, el Consejo adoptó formalmente los textos; un conjunto interdependiente de diez actos legislativos (nueve reglamentos y una directiva) que reforman a fondo el SECA y la gestión migratoria, abarcando todas las fases del fenómeno, desde el control de la frontera y el registro de entradas, hasta los procedimientos de asilo, la distribución de responsabilidades entre Estados, la gestión de crisis y la cooperación con países de origen y tránsito.

Países como España han sido veloces a la hora de establecer planes de implementación del Pacto²⁶, pero otros retrasan la acción. Solo 14 países cumplieron la aplicación en plazo, lo que llevó a la ex comisaria Ylva Johansson a amenazar con posibles procedimientos legales²⁷.

En lo que atañe a Frontex, el Nuevo Pacto no amplía significativamente sus competencias legales, pero profundiza y amplía su implicación práctica y su responsabilidad. Por ejemplo, se incluye la figura del Coordinador de Retornos a nivel de la Comisión, respaldado por una Red de Alto Nivel para el Retorno, que busca ampliar las capacidades Frontex y su eficacia, prestando una ayuda mejorada y eficiente a los Estados que deseen participar en retornos conjuntos.

²⁴ Comisión Europea. (2024). Pacto sobre Migración y Asilo. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es

²⁵ González Enríquez, C. (2024). El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea: contexto, desafíos y limitaciones. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>

²⁶ Ministerio del Interior. (2024). Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Resumen ejecutivo. Gobierno de España. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/Participacion-publica-en-proyectos-normativos/Consulta-publica-previa/01_2025_consulta_publica_pacto_europeo_migracion_asilo_PEMA.pdf

²⁷ Genovese, V., Gwyn Jones, M., & Liboreiro, J. (2024, 11 de abril). EU countries not enforcing migration pact could face legal action, says Johansson. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/11/eu-countries-not-enforcing-migration-pact-could-face-legal-action-says-johansson>

1.3: Estructura organizativa actual de FRONTEX: órganos de decisión y supervisión.

Una agencia con semejante volumen de personal, presupuesto y actividad debe conformarse en torno a un organigrama bien definido para evitar males mayores. En su caso, FRONTEX tiene unos roles muy similares al resto de agencias europeas; su Consejo de Administración está formado por un representante de cada EM y del Espacio Schengen asociado, junto a dos personas de la Comisión. El Director Ejecutivo, siempre subordinado a la Comisión, y con relación constante con el Consejo Consultivo, guía el día a día de sus cinco años de mandato en la entidad (salvo que se cese su actividad o renueve una vez).

Ejecuta las decisiones estratégicas del Consejo y dirige las operaciones de la agencia. Sus responsabilidades incluyen: la preparación del plan operativo anual, la gestión del personal, la representación externa de FRONTEX y la adopción de decisiones operativas específicas (por ejemplo, lanzar una operación en una frontera determinada)²⁸. También tiene deberes legales, como garantizar que en las actividades de la agencia se respeten los derechos fundamentales y se atiendan las recomendaciones del Foro Consultivo (esta misión adquirirá relevancia en próximos epígrafes), órgano asesor externo, integrado por representantes de la sociedad civil y organismos internacionales. El Director tiene una serie de directores adjuntos ejecutivos (DED); actualmente hay un DED de Capacidades (supervisa la provisión de recursos: el reclutamiento, formación y equipamiento del nuevo cuerpo permanente, así como la logística necesaria para las operaciones), uno de Operaciones (responsable de todas las operaciones en fronteras exteriores y en terceros países, incluyendo la coordinación en el terreno de los despliegues y la gestión de crisis fronterizas) y uno de Gestión de la Información y Procesos (sistemas informáticos, el procesamiento de datos como ETIAS/EES y la inteligencia y análisis de riesgos). Debajo del nivel ejecutivo, FRONTEX se compone de unas 12 divisiones temáticas y varias unidades u oficinas especializadas como Análisis de Riesgos, de Operaciones Terrestres, Marítimas y Aéreas, de Retorno, de Asuntos Jurídicos, etc. Uno de los roles que requiere mayor detenimiento es el Responsable de Derechos Fundamentales (FRO) Este es un puesto independiente dentro de FRONTEX, creado en 2011 y fortalecido en 2019.

²⁸ Frontex. (s.f.). Structure. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Recuperado el 26 de mayo de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/about-Frontex/who-we-are/structure/>

El FRO es el garante interno de que la agencia cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Informa directamente al Consejo de Administración sobre posibles violaciones de derechos en operaciones de FRONTEX, y eleva recomendaciones al Director Ejecutivo. También gestiona el mecanismo de quejas por derechos fundamentales: recibe quejas de migrantes o terceros sobre conductas abusivas de personal de FRONTEX o de autoridades nacionales en operaciones coordinadas por la agencia, investiga los hechos y propone medidas disciplinarias o correctivas.

Toda esta estructura tiene además mecanismos de supervisión externos; la comisión LIBE del Parlamento Europeo realiza un escrutinio frecuente de las actividades de FRONTEX, llegando a establecer en 2021 un Grupo de Trabajo para el Control de FRONTEX tras las denuncias de violaciones de derechos fundamentales²⁹. El Parlamento también desempeña control presupuestario, al contar con la facultad de aprobar o denegar la quitación (discharge) de las cuentas anuales de Frontex. En este sentido, en octubre de 2022, la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento rechazó conceder la quitación correspondiente al ejercicio 2020 de Frontex, debido a la gravedad de las acusaciones de mala conducta que pesaban sobre la Agencia. El Defensor del Pueblo Europeo ha investigado de oficio cuestiones de FRONTEX, por ejemplo examinando si el mecanismo de quejas es efectivo y si la agencia responde adecuadamente a denuncias de violaciones de derechos. Cabe citar también los informes anuales del Tribunal de Cuentas, vital tras el aumento presupuestario.

²⁹ European Council on Refugees and Exiles. (2022). Frontex: EU's Largest Agency Facing Scrutiny on All Fronts. <https://ecre.org/Frontex-eus-largest-agency-facing-scrutiny-on-all-fronts/>

2: Escándalos, controversias y posibles violaciones de derechos humanos en FRONTEX

Un gran poder conlleva una gran responsabilidad, y en los últimos años, parece que la agencia no está siendo capaz de alcanzar unas cuotas de cumplimiento aceptables. Numerosas acusaciones de medios e instituciones parecen poner en duda todo el sistema de actuación y, en especial, el trato humano obligado por la Carta. Estas controversias han suscitado la intervención de múltiples órganos de control (Parlamento Europeo, Defensor del Pueblo Europeo, OLAF, entre otros) y han derivado en investigaciones internas y externas de gran calibre³⁰. En todas sus actividades, la Agencia está jurídicamente obligada a respetar los derechos fundamentales en virtud del Derecho de la UE (Carta de Derechos Fundamentales, Convenios internacionales) y de su propio Reglamento fundacional (Reglamento 2007/2004). Frontex cuenta incluso con un Código de Conducta³¹ y una Estrategia de Derechos Fundamentales³². Nada de esto ha sido suficiente en la práctica.

La primera de las actividades preocupantes son las denominadas devoluciones en caliente (pushbacks). Pese a que existían rumores previos, el problema se destapó tras una investigación periodística conjunta de Bellingcat, Der Spiegel, Lighthouse Reports, ARD y TV Asahi³³. Se reportaron unidades de guardacostas griegos remolcando o forzando embarcaciones precarias llenas de refugiados de vuelta a aguas turcas, abandonándolos en balsas inflables sin posibilidad de pedir asilo por las vías establecidas³⁴. Frontex, presente en la zona en el marco de operaciones conjuntas de vigilancia marítima, tuvo indicios sobre posibles expulsiones irregulares, pero no constan actuaciones efectivas por su parte para prevenirlas o denunciarlas. Se planteaba, por tanto, un caso de non-

³⁰ Santos Vara, J. (2023a). The activities of Frontex on the territory of third countries: Outsourcing border controls without human rights limits? *European Papers*, 8(2), 985–1011. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/697> (pp. 3–4 del PDF).

³¹ Frontex. (2011). Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct.pdf

³² Frontex. (2021). Fundamental Rights Strategy 2021–2026. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/Fundamental_Rights_Strategy.pdf

³³ Waters, N., Freudenthal, E., & Williams, L. (2020, 23 de octubre). Frontex at fault: European border force complicit in ‘illegal’ pushbacks. Bellingcat. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/Frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/>

³⁴ (Santos Vara, 2023a, p. 21 del pdf)

refoulement fruto de la complicidad (acción u omisión) de Frontex, poniendo en riesgo su derecho a la vida e integridad física, protegido por el artículo 3 de la Carta. Si el caso fuera en una operación terrestre seguiría siendo grave, pero en alta mar, además de todos los incumplimientos tipificados a la acción, se añaden las faltas sobre el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS)³⁵, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)³⁶ o el Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁷. De este último cabría citar el caso *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*³⁸, donde se manifiesta claramente que las devoluciones en caliente en el mar, sin garantías legales, constituyen una violación del Convenio.

A veces, no se realizan pushbacks solo con una falta de derecho o humanidad; también se llevan a cabo con uso excesivo de la fuerza y mal trato. Vinculadas a las devoluciones en caliente, se han documentado denuncias de violencia ejercida contra migrantes por parte de guardias fronterizos nacionales en operaciones en las que participa Frontex. Las alegaciones incluyen episodios de trato degradante, agresiones físicas, disparos disuasorios y el uso de munición antidisturbios contra personas desarmadas que intentaban cruzar alguna frontera exterior europea. Es el caso de la crisis en la frontera terrestre greco-turca (principalmente en la unidad periférica de Evros) en la primavera de 2020, donde Frontex desplegó (previo consentimiento griego) las operaciones RABIT “Evros 2020” y “Aegean 2020”. Citando al informe del Agente de Derechos Fundamentales de FRONTEX de 2020, se detectaron *“Más de 200 incidentes relacionados con los derechos fundamentales solo entre marzo y agosto”*³⁹.

³⁵ Organización Marítima Internacional. (1974). Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), 1974. Londres: OMI. Recuperado el 1 de junio de 2025, de [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\).-1974.aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS).-1974.aspx)

³⁶ Naciones Unidas. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Montego Bay. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_es.pdf

³⁷ Consejo de Europa. (1950). Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

³⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). (2012). *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* (Demandas núm. 27765/09), sentencia de 23 de febrero de 2012. Recuperado de <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>

³⁹ Frontex. (2021). Fundamental Rights Officer Annual Report 2020. European Border and Coast Guard Agency. Pp 4-8. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/FRO_reports/FRO_Annual_Report_2020.pdf

Estas denuncias de devoluciones en caliente y uso excesivo de la fuerza propulsaron la creación para ese mismo año del Grupo de Trabajo sobre Derechos Fundamentales y Aspectos Jurídicos y Operativos de las Operaciones, atendiendo a las siglas de FRaLO⁴⁰. Sin embargo, de esas 200 quejas recibidas, solo 10 fueron absorbidas por el mecanismo de quejas internas oficial, que recogen las denuncias emitidas por personas que participan en las operaciones; para cuando el informe de 2020 fue publicado, siete ya estaban cerradas sin alcanzar la categoría 4 (reportes graves), que activa de forma automática la investigación detallada de un Agente de Derechos Fundamentales. En 2023, año más reciente, esta vía recibió 55 denuncias, tras las 61 de 2021 o las 72 de 2022; en 7 se ha verificado una violación, y en el resto solo se han podido declarar inciertas o probables⁴¹. El mecanismo de queja individual no corrió mejor suerte: 24 quejas fueron remitidas por esta vía en 2020, solo 7 recibieron el estatus de admitida, dándonos una tasa de inadmisibilidad del 71%. 2023 fue similar, rechazando 48 de 64 (75%)⁴². El informe de 2021 indicaba que un 78% de las denuncias internas sobre posibles violaciones estaban relacionadas con devoluciones en caliente, un 15% con el uso excesivo de fuerza y un 10% combinaba ambas casuísticas⁴³.

Aunque a lo largo de los múltiples informes Frontex sostiene que no existen evidencias de que su personal haya estado directamente implicado en estas prácticas, admite la inquietud respecto a una posible participación indirecta. Esta se produciría, por ejemplo, cuando los agentes de Frontex transfieren a personas interceptadas a las autoridades nacionales, sin poder posteriormente comprobar el trato que reciben o si son objeto de expulsiones contrarias al derecho. Esta falta de seguimiento efectivo ha sido señalada como un riesgo relevante, ya que podría llevar a que Frontex contribuya, aun sin querer,

⁴⁰ Frontex. (2020). Management Board Decision 39/2020 of 26 November 2020 on the establishment of the Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of Operations. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.statewatch.org/media/1519/eu-Frontex-management-board-decision-working-group-fundamental-rights-26-11-20.pdf>

⁴¹ Frontex. (2024). Fundamental Rights Officer Annual Report 2023. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/fundamental-rights-2023-annual-report-I9Eodz>

⁴² Aunque los afectados pueden presentar una queja ante el mecanismo de denuncias de Frontex, este constituye un procedimiento administrativo que no reemplaza el derecho a acceder a un recurso judicial efectivo.

⁴³ Frontex. (2022). Fundamental Rights Officer Annual Report 2021. European Border and Coast Guard Agency. Pp 22-26. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/Frontex-fundamental-rights-office-releases-annual-report-Jy2PEC>

a vulneraciones de derechos fundamentales, no garantizando que los Estados receptores respetan plenamente las normas aplicables.

En las operaciones en territorio de países no miembros de la UE, existe falta de claridad sobre el marco legal aplicable y sobre cómo se delimitan las responsabilidades entre Frontex y el Estado⁴⁴. Los acuerdos firmados (Status Agreements) suelen contener disposiciones generales sobre el respeto de los derechos fundamentales, pero carecen de mecanismos claramente definidos para garantizar la rendición de cuentas.

Las investigaciones no se reservaron solo a equipos internos. En febrero de 2021, se crea el Grupo de Supervisión sobre Frontex (Frontex Scrutiny Working Group o FSWG) dentro de su Comisión de Libertades Civiles (LIBE), con resultados mixtos. La investigación que llevaron a cabo los meses posteriores probó (al igual que los informes internos) que no había pruebas suficientes para acusar a Frontex de violaciones de derechos humanos y fundamentales en su hacer⁴⁵. Aún con esas pruebas, mantuvo las mismas preocupaciones que Frontex: existía una seria falta de compromiso a la hora de prevenir y abordar las vulneraciones de derechos humanos llevadas a cabo por algunos Estados miembros⁴⁶. Según el informe, Frontex disponía de señales claras (como registros internos de incidentes) que apuntaban a posibles abusos, pero no respondió con la diligencia necesaria; no inició investigaciones efectivas, no interrumpió operaciones cuando era pertinente ni trasladó en tiempo y forma la información al Oficial de Derechos Fundamentales. Esta inacción, según se señaló, contribuyó a generar la percepción de que la Agencia toleraba este tipo de prácticas. A ello se sumaron críticas del Parlamento por problemas de gestión dentro de la propia Frontex, como los retrasos en la incorporación de los Monitores de Derechos Fundamentales, la falta de colaboración del entonces director ejecutivo Fabrice Leggeri en el cumplimiento de obligaciones jurídicas, y la pasividad del Consejo de Administración, que no supo reaccionar ante la gravedad del contexto ni adoptar las medidas necesarias a tiempo (a ello volveremos más adelante).

⁴⁴ (Santos Vara, 2018, pp. 156–176)

⁴⁵ Parlamento Europeo. (2021). Informe final del Grupo de Trabajo de Supervisión de Frontex sobre la investigación de hechos relativos a presuntas violaciones de derechos fundamentales. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). Recuperado el 3 de junio de 2025, de https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

⁴⁶ Fundamental Rights Challenges for Frontex: Scrutiny, Transparency, and Liability. (2021). eucrim – The European Criminal Law Associations’ Forum, (3), 148–149. Recuperado el 3 de junio de 2025, de <https://eucrim.eu/issues/2021-03/>

LIBE planteó diversas recomendaciones orientadas a mejorar la estructura de gobernanza de Frontex, optimizar los procedimientos para la notificación de incidentes, revisar en profundidad el funcionamiento del mecanismo de quejas y garantizar un mayor control democrático sobre las actividades de la Agencia. Aunque en un primer momento el señor Leggeri evitó asumir responsabilidades, la presión política ejercida tras la publicación del informe fue considerable⁴⁷.

La presión política del Parlamento vino acompañada de la presión legal de una investigación paralela a manos de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, encargada también de investigar irregularidades en agencias de la UE). A finales de 2020, la OLAF ya había emprendido una investigación discreta en la sede central de Frontex en Varsovia, accediendo incluso a los despachos de su director ejecutivo, Fabrice Leggeri, y de otros miembros de la cúpula. Aunque públicamente se minimizó el alcance de la investigación, presentándola como una revisión de las denuncias por devoluciones ilegales de migrantes, con el paso del tiempo trascendió que el procedimiento examinaba también acusaciones más graves: desde presuntas irregularidades económicas hasta comportamientos inapropiados dentro del entorno laboral de la Agencia, incluyendo casos de acoso y posible encubrimiento de violaciones de derechos fundamentales⁴⁸. A lo largo del año siguiente, OLAF recabó numerosos testimonios y documentos, entre ellos “whatsaps” internos que comprometerían a altos responsables. El informe final (censurado en muchas partes para el público), entregado el 15 de febrero de 2022, señaló con firmeza indicios fundados de conductas irregulares por parte de Leggeri y otros directivos⁴⁹. Periódicos como Der Spiegel pudieron acceder a mayor profundidad, e informaron de que en este informe si se probaba la complicidad de Frontex en violaciones de derechos humanos en la frontera griega, como ocultación de posibles violaciones de derechos a la Oficina derechos fundamentales, la suspensión de misiones de vigilancia aérea para no detectar ilegalidades de actores nacionales o

⁴⁷ Como vía para exigir reformas, el Parlamento Europeo decidió posponer en 2021 la aprobación de la descarga presupuestaria correspondiente a Frontex 2020.

⁴⁸ Christides, G., van Dijken, K., Lüdke, S., & Popp, M. (2021, 5 de febrero). Missteps and mismanagement at Frontex: Scandals plunge Europe's border agency into turmoil. Der Spiegel. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://www.spiegel.de/international/europe/missteps-and-mismanagement-at-Frontex-scandals-plunge-europe-s-border-agency-into-turmoil-a-d11ae404-5fd4-41a7-b127-eca47a00753f>

⁴⁹ Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). (2022). Informe final sobre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) (Expediente OC/2021/0451/A1). Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-11/T.%20Strik%20-%20Final%20Report.pdf>

la entrega de informes adulterados o inexactos por parte de la Dirección al Consejo de Administración y al Parlamento⁵⁰.

A la OLAF se sumó el Defensor del Pueblo Europeo. La titular Emily O'Reilly concluyó una investigación de oficio (caso OI/5/2020/MHZ)⁵¹ centrada en la eficacia del Mecanismo de Denuncias de Frontex. El informe final, publicado el 15 de junio de 2021, ofrecía una evaluación muy crítica del sistema: desde su creación en 2016 y hasta enero de ese año, solo se habían tramitado 22 quejas admisibles, ninguna de ellas relacionada con conductas del personal de Frontex, pese a la abundante documentación pública sobre presuntos abusos en operaciones fronterizas. El Defensor del Pueblo identificó múltiples obstáculos que limitan el acceso efectivo al mecanismo: desconocimiento generalizado entre los migrantes sobre su existencia, temor a represalias, la imposibilidad de presentar quejas de forma anónima, así como las condiciones de vulnerabilidad extrema en las que se encuentran muchos de los afectados (recién llegados, detenidos, traumatizados). A ello se suma la escasa implicación del personal de Frontex desplegado, que podría facilitar la presentación de quejas pero rara vez lo hizo.

O'Reilly también criticó los importantes retrasos en la aplicación de varias disposiciones clave del Reglamento 2019/1896 por parte de Frontex. Uno de los ejemplos más evidentes fue el largo periodo (más de un año) que transcurrió antes de que la Agencia aprobara sus normas internas destinadas a garantizar la independencia del Oficial de Derechos Fundamentales. A ello se sumó una demora adicional de tres meses en el nombramiento de un nuevo titular para ese puesto, lo que provocó que la función permaneciera vacante más tiempo del razonable. Frontex tampoco había cumplido con el plazo legal de diciembre de 2020 para reclutar a los 40 Monitores de Derechos Fundamentales previstos por el Reglamento⁵². Las conclusiones del informe no recomiendan tomar medidas adicionales porque la situación “se estaba mejorando”. El motivo era claro.

⁵⁰ Christides, G., & Lüdke, S. (2022, 13 de octubre). Why DER SPIEGEL is publishing the EU investigative report on pushbacks. Der Spiegel. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://www.spiegel.de/international/europe/why-der-spiegel-is-publishing-the-eu-investigative-report-on-pushbacks-a-5218398a-5c1e-414e-a477-b26515353fce>

⁵¹ Defensor del Pueblo Europeo. (2021, 15 de junio). Decisión en el caso OI/5/2020/MHZ sobre el funcionamiento del mecanismo de denuncias de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) por presuntas vulneraciones de derechos fundamentales y el papel del Oficial de Derechos Fundamentales. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://www.ombudsman.europa.eu/es/decision/en/143108>

⁵² Según el informe Frontex para 2021, solo 20 monitores fueron contratados, siendo la mitad de los requeridos. No se llegaron a los 40 hasta finales de 2022.

Encajonado por la creciente presión ejercida desde la Comisión Europea y diversos Estados miembros, Fabrice Leggeri se vio obligado a presentar su dimisión como director ejecutivo de Frontex el 28 de abril de 2022, antes de la publicación del “Ombudsman”. Su salida, acompañada por la de dos altos cargos de su círculo más cercano, puso fin de forma abrupta a una etapa ampliamente cuestionada, caracterizada por la falta de transparencia, los escándalos internos y el deterioro de la credibilidad de la Agencia. En su carta de dimisión, Leggeri insinuó que su enfoque simplemente seguía el mandato de Frontex y que ese mandato había cambiado (refiriéndose implícitamente a que ahora se enfatizaban más los derechos fundamentales), una lectura polémica que muchos interpretaron como falta de asunción de responsabilidades. Desde julio de 2024 es eurodiputado por las listas de Agrupación Nacional⁵³, y ha manifestado su inocencia con respecto a las acusaciones vertidas.

Los informes referenciados no son únicos; el Tribunal de Cuentas evaluó de forma negativa el papel de Frontex en la gestión de las fronteras exteriores de la UE, calificando su contribución de “insuficientemente efectiva”⁵⁴. Entre los problemas detectados, se destacaban importantes retrasos en la incorporación de personal esencial, así como deficiencias relevantes en los mecanismos de evaluación de riesgos. Por otro lado, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), que encabeza el Foro Consultivo de Frontex, expresó públicamente su preocupación por la lentitud en la implementación de garantías adecuadas de derechos humanos en la estructura operativa de la Agencia⁵⁵. Tanto la FRA como otros miembros del Foro, como ACNUR, han emitido recomendaciones para reforzar la formación en derechos fundamentales del personal y mejorar la independencia funcional FRO. La falta de avances concretos llevó a que dos ONGs integrantes del Foro (Amnistía Internacional y una entidad ecuménica) suspendieran temporalmente su participación. Justificaron su decisión alegando que Frontex desatendía sus recomendaciones y operaba con una preocupante falta de transparencia, manteniendo reuniones a puerta cerrada sin supervisión externa.

⁵³ Parlamento Europeo. (s.f.). *Fabrice Leggeri – Perfil de Eurodiputado*. Recuperado el 4 de junio de 2025, de https://www.europarl.europa.eu/meps/es/256872/FABRICE_LEGGERI/home

⁵⁴ Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). Informe Especial n.º 08/2021: Apoyo de Frontex a la gestión de la frontera exterior: insuficientemente eficaz hasta la fecha (2021/C 219/08). Diario Oficial de la Unión Europea, C 219, 8–8. Recuperado el 4 de junio de 2025, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SA0008\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SA0008(01))

⁵⁵ "Fundamental Rights Challenges", 2021.

3: Procesos judiciales relativos a la agencia

Toda la información recopilada muestra una visión aparentemente clara: pese a que Frontex ha actuado de forma reprochable desde el punto de vista político (y moral, según algunas ideologías y miembros de la Academia), no hay pruebas suficientes para acusar judicialmente a nadie de la estructura de Frontex.

Hasta la fecha, no se ha iniciado ningún proceso judicial formal contra Fabrice Leggeri ni contra otros altos cargos de Frontex por las irregularidades detectadas durante su gestión (OLAF solo recomendó acciones disciplinarias). En abril de 2024, las organizaciones francesas Ligue des droits de l'Homme (LDH) y Utopia 56 presentaron una denuncia ante la justicia francesa acusando a Leggeri de complicidad en crímenes contra la humanidad y tortura, debido a su presunta participación en devoluciones ilegales de migrantes por parte de las autoridades griegas y libias, pero no se han abierto diligencias⁵⁶. La pregunta entonces recae en si existen procesos contra la propia agencia.

Se han presentado ante el TG varios recursos alegando la responsabilidad de Frontex en relación con la vulneración de los derechos humanos, los cuales usaremos como anclaje. Podemos iniciar el desglose por los casos T-282/21⁵⁷ y T-600/22⁵⁸; en el primero, los demandantes alegaban que Frontex había incumplido sus obligaciones en materia de derechos fundamentales durante una operación de retorno. El Tribunal desestimó el recurso por considerarlo inadmisibile, señalando que los demandantes no habían demostrado un interés legítimo en el procedimiento y Frontex había actuado de acuerdo a la legalidad vigente⁵⁹. El caso T-600/22 se centraba en la presunta inacción de Frontex respecto a la protección de los derechos fundamentales en operaciones de retorno, y

⁵⁶ Pascual, J. (2024, 24 de abril). *EU elections: Former Frontex director and far-right candidate in France accused of complicity in crimes against humanity*. Le Monde. Recuperado el 4 de junio de 2025, de https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/04/24/eu-elections-former-Frontex-director-and-far-right-candidate-in-france-accused-of-complicity-in-crimes-against-humanity_6669382_143.html

⁵⁷ Tribunal General de la Unión Europea. (2022, 7 de abril). Auto del Tribunal General (Sala Novena) en el asunto T-282/21, SS y ST contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=244444&doclang=ES>

⁵⁸ Tribunal General de la Unión Europea. (2023, 28 de noviembre). Auto del Tribunal General en el asunto T-600/22, ST contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=280268&doclang=EN>

⁵⁹ Ruiz Benedicto, A., Fraile Moreno, M., & Ladan, S. (2024, 8 de febrero). ¿Quién vigila al vigilante? Violencia en las fronteras e impunidad en Frontex (Informe n.º 62, p. 20). Centre Delàs d'Estudis per la Pau e Irídia – Centro por la Defensa de los Derechos Humanos. Recuperado el 5 de junio de 2025, de https://centredelas.org/wp-content/uploads/2024/02/informe62_QuienVigilaAlVigilante_CAST_DEF_.pdf

también fue inadmitido porque no se había seguido correctamente el procedimiento administrativo previo y no se había demostrado un interés legítimo en ejercitar la acción⁶⁰. También podemos hablar del caso T-600/21, WS y otros contra Frontex, que se resolvió mediante sentencia del Tribunal General de la UE el 6 de septiembre de 2023⁶¹. En él, los demandantes invocaron el artículo 268 TFUE (responsabilidad extracontractual de la Unión) para reclamar daños y perjuicios por violaciones alegadas de los derechos fundamentales durante la operación conjunta, como omisión del principio de non refoulement o expulsiones colectivas.

Como forma de impugnar el proceso, Frontex alegó a su vez que el Tribunal carecía de competencia, porque los demandantes debían haber interpuesto primero una acción de anulación. El Tribunal explicó de forma muy acertada que, según su propia jurisprudencia⁶², una acción por daños bajo el art. 340 TFUE es independiente de la acción de anulación, y no puede considerarse abuso de procedimiento exigir primero esa última⁶³.

Pese a que sus pretensiones fueron descartadas, el caso fue igualmente desestimado, ya que la devolución a Turquía fue decidida y ejecutada por las autoridades griegas, en el marco de su competencia nacional. Frontex participó técnicamente en la operación (logística, escolta, etc.), pero no decidió ni ordenó la expulsión. Tampoco se acreditó un daño imputable directamente a Frontex.

Para que prospere una reclamación por responsabilidad extracontractual de la UE (art. 340 TFUE), debe probarse una conducta ilícita de la institución, un daño real y, lo más importante, un vínculo causal directo entre ambos. Si falta alguno de los tres elementos, el recurso se desestima sin necesidad de analizar los demás⁶⁴. El Tribunal ni siquiera entró en valorar a fondo si hubo conducta ilícita o daño, porque ya fallaba el vínculo causal.

⁶⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. (2024, June 6). Fundamental Rights Report 2024 (pp. 79–82). Retrieved June 5, 2025, from <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

⁶¹ Tribunal General de la Unión Europea. (6 de septiembre de 2023). WS and Others v Frontex, T-600/21 (ECLI:EU:T:2023:492). Diario Oficial de la Unión Europea, C/2023/518.

⁶² Tribunal General de la Unión Europea. (2016, 10 de mayo). Holistic Innovation Institute v Commission, asunto T-468/14, ECLI:EU:T:2016:296. Recueil de la jurisprudence, ECLI:EU:T:2016:296.

⁶³ Apartados 19–22, 30 de la sentencia.

⁶⁴ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (4 de julio de 2000). Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA y Jean-Jacques Goupil vs Comisión de las Comunidades Europeas (Asunto C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361). European Court Reports, I-5291. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2000%3A361>

Expertos, a cuya sustentación nos suscribimos, resaltan que esta sentencia refleja un vacío de responsabilidad en el actual régimen jurídico de la UE, especialmente frente a agencias con operaciones complejas⁶⁵, tomándolas como simples “apoyos técnicos”.

El 14 de noviembre de 2023, WS junto a otros cinco codemandantes (WT, WY, WZ, YA y YB) interpusieron formalmente el recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE⁶⁶. La vista oral se celebró el 4 de febrero de 2025⁶⁷ (al actuar bajo el artículo 256 TFUE, solo examinará si el Tribunal General cometió un error de derecho, sin reabrir los hechos del caso), y el 12 de junio de 2025, la Abogada General Tamara Ćapeta emitió su opinión⁶⁸. En ella, considera que el Tribunal General erró al concluir que no había vínculo causal, ya que para ello debería haberse examinado el conjunto de hechos de forma holística, no restringiéndose a la mera decisión de devolución administrativa del Estado; una omisión de Frontex podría haber sido la causa determinante de la devolución ilegal. Dado que el Tribunal General no exploró este aspecto, su conclusión sobre el nexo es jurídicamente deficiente. Esta decisión puede suponer un antes y un después, ya que Frontex y Grecia pueden ser considerados responsables de forma conjunta cuando ambos comparten obligaciones y sus respectivos incumplimientos han contribuido al mismo daño. Ćapeta recomienda al TJUE que anule la sentencia del Tribunal General y remita el caso para que se investigue si efectivamente Frontex incumplió sus obligaciones y si ello tuvo un impacto causal en la devolución. Nos será imposible analizar el dictamen del Tribunal para la fecha de publicación de este escrito, pero el análisis de la Abogada General es suficientemente sólido como para arrojar suficiente luz a la posible resolución. Si deciden adherirse a las opiniones de la señora Ćapeta, veríamos un reforzamiento del sistema de “accountability horizontal” de la Unión y un desarrollo rompedor de la doctrina de la “responsabilidad concurrente”, donde pese a ser reconocida implícitamente, no existen casos previos sobre culpar a Estados e instituciones (o agencias) de una misma infracción.

⁶⁵ Gkliati, M. (2024). Shaping the joint liability landscape? The broader consequences of WS v Frontex for EU law. *European Papers*, 9(1), 69–86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/743>

⁶⁶ Official Journal of the European Union. (2024, 15 de enero). Case C-679/23 P: Appeal brought on 14 November 2023 by WS, WT, WY, WZ, YA and YB against the judgment of the General Court delivered on 6 September 2023 in Case T-600/21, WS and Others v Frontex (C C/2024/633). Official Journal of the European Union, C, 633.

⁶⁷ Kunst, A. (2025, 26 de febrero). WS and Others v Frontex before the Grand Chamber: Ensuring meaningful protection of fundamental rights in forced returns by an EU agency acting as a safety-net. *EU Law Analysis*. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/02/ws-and-others-v-frontex-before-grand.html>

⁶⁸ Ćapeta, T. (2025, 12 de junio). Opinion of Advocate General Ćapeta in Case C-679/23 P WS and Others v Frontex [Opinión, ECLI:EU:C:2025:427]. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=301170&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7434469>

A nivel agencia, Frontex podría verse forzada a exigir a los Estados con los que colabora una mayor diligencia y protección, sin olvidar sus responsabilidades, ya que para la AG, Frontex no puede limitar su actuación a una confianza total en las autoridades nacionales; por el contrario, tiene la obligación de verificar de manera autónoma y diligente que se cumplen todos los requisitos legales, y en particular, que existe una decisión individual de retorno válida y ejecutiva respecto de cada persona afectada en dicha operación.

Otro caso que también sigue en trámite es asunto Hamoudi⁶⁹, donde de nuevo el Tribunal aduce que el demandante no logró acreditar fehacientemente el daño sufrido. En concreto, la documentación aportada no demostraba de modo suficiente que él estuviera presente o implicado en el incidente denunciado (los presuntos “push-backs” del 28 y 29 de abril de 2020). Contra este auto de inadmisibilidad, el demandante interpuso un recurso de casación ante el TJUE (C-136/24 P), impugnando el criterio del Tribunal General sobre la carga de la prueba y el examen del daño.

El Abogado General Rimvydas Norkus emitió su opinión el 10 de abril de 2025⁷⁰, y en ella, reconoce que no hay normas claras en la UE sobre cómo distribuir la carga de la prueba. Sugiere que la UE debe conceder al menos como mínimo un nivel de protección equivalente a la Corte europea de los Derechos Humanos (ECHR), especialmente en contextos de expulsión colectiva⁷¹. Norkus plantea dos posibles vías al Tribunal de Justicia: rechazar el recurso de casación si estima que los elementos fácticos disponibles bastan para concluir que el señor Hamoudi no ha aportado indicios razonables de la existencia del daño, o anular el auto dictado por el Tribunal General y remitirle nuevamente el asunto a fin de que examine si son aplicables los criterios expuestos en su razonamiento sobre la eventual inversión de la carga de la prueba hacia Frontex⁷².

Por último, y aunque no ha alcanzado los más altos tribunales de la Unión, debemos manifestar una situación que, a nuestro parecer, ayuda a infravalorar la situación actual: un gran número de denuncias a nivel nacional no prosperan. Un ejemplo paradigmático se encuentra en la Fiscalía Naval del Pireo, con competencia para enjuiciar a la Guardia

⁶⁹ Tribunal General de la Unión Europea. (2023, 13 de diciembre). Auto en el asunto T-136/22, Alaa Hamoudi vs European Border and Coast Guard Agency (Frontex), ECLI:EU:T:2023:821.

⁷⁰ Norkus, R. (2025, 10 de abril). Opinion of Advocate General Norkus in Case C-136/24 P (Hamoudi v. Frontex) (Opinion, ECLI:EU:C:2025:257). Court of Justice of the European Union. Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=297820&doclang=en>

⁷¹ Pirrello, A. (2025, 15 de mayo). Tilting the Scales: Advocate General Norkus’ Opinion in Hamoudi v. Frontex (C-136/24). Verfassungsblog. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/tilting-the-scales/>

⁷² Diario La Ley. (2025, 21 de abril). Recurso de indemnización por daños contra Frontex: el Abogado General analiza la carga de la prueba en casos de expulsión colectiva. Diario La Ley. Recuperado de <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2025/04/22/recurso-de-indemnizacion-por-danos-contr-frontex-el-abogado-general-analiza-la-carga-de-la-prueba-en-casos-de-expulsion-colectiva>

Costera griega. De 2018 a 2024 se recibieron 125 denuncias sobre presuntas violaciones de derechos humanos, y solo 4 han sido remitidas a fiscales competentes en dicha materia⁷³. Esto nos arroja un 3,2% de aceptación. Si hablamos de la Fiscalía General, investigó en plazos similares 79 casos de “pushbacks”, y todos fueron archivados. En un número significativo de casos Frontex tuvo participación, al menos, con material operativo. El mismo informe de HIAS establece como caso paradigmático una devolución de la Guardia Costera griega el once de abril de 2023, donde doce inmigrantes fueron devueltos a aguas turcas en una embarcación sin motor. La operación se realizó a bordo de un buque CPB 617 cofinanciado por la agencia. Estas situaciones ya generaban preocupación en los informes del Agente de Derechos Fundamentales, pues ubica a la agencia en una posición de colaborador involuntario. Preocupaciones que no se han materializado en muchos de los informes anuales del Agente, como hemos comprobado previamente.

Las desestimaciones constantes de denuncias en países fronterizos de Europa (en especial Grecia) suponen una ayuda sin parangón a que las cifras de infracciones de los Estados y/o de Frontex se mantengan relativamente bajas. Por supuesto, esta investigación no tiene motivos para creer que las pesquisas no hayan sido finalizadas de acuerdo con la legalidad vigente, pero si debe poner de manifiesto una situación humana que modula estos procesos: los inmigrantes afectados no suelen tener a su disposición la información, los medios o el dinero necesarios para recurrir muchas de estas decisiones. Los casos nacionales se deben regir por el respeto al artículo 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y al artículo 6 del CEDH, que garantizan un intérprete, defensa gratuita y toda información pertinente en una lengua que se conozca, pero solo pueden invocarlos en caso de conocerlos. Para paliar este hecho, Frontex y algunas ONG están comenzando a repartir folletos informativos (al menos para el mecanismo interno de quejas) en árabe, pashto, urdu o tigrinya.

Esto no debe suponer un motivo que anule o rebaje los requisitos para interponer una denuncia, pero la sensibilidad de la situación es magna.

⁷³ HIAS y otras organizaciones de la sociedad civil. (2025, enero). Civil Society Report | Rule of Law, Greece (págs. 2–20). HIAS. https://hias.org/wp-content/uploads/RoL2025_JointSubmission_CSO_Greece-1.pdf

Podemos concluir sin temor a equivocarnos que, desde el punto de vista legal, Frontex no ha sido condenada en firme por ningún tribunal de la Unión Europea. Hecho innegable que no supone una exoneración política o moral, pero dado que la base de este trabajo es indudablemente legal, es un punto sólido, sustancial y tajante.

4: Conclusiones

La realidad de Frontex con respecto a los derechos humanos es, cuanto menos, delicada. Legalmente, Frontex sigue siendo una agencia administrativa de la UE y no un cuerpo autónomo policial, por lo que la intención aparente de otorgarle capacidades muy por encima de sus posibilidades está abocada al fracaso. Sus competencias son tan grandes como sus limitaciones, pues la soberanía de cada Estado no se pone en duda, y la agencia está supeditada a sus voluntades. Ningún país está exento de escándalos y denuncias, y la ausencia de Frontex no es sinónimo de un proceso limpio. Sin ir más lejos, el estado español no permite la presencia de Frontex en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; aun así persisten acusaciones de “pushbacks” y/o uso excesivo de la fuerza, lo que ha dado lugar a situaciones como la Tragedia del Tarajal en 2014 o la valla de Nador en 2022, que habitualmente encuentran archivo⁷⁴. Son continuas las acusaciones de devoluciones colectivas hacia Marruecos, sin ningún trámite de asilo ni garantías⁷⁵. En Canarias, donde la agencia tiene un papel moderado, la situación es similar; en 2023 se informaba del uso de drones, cámaras térmicas y sistemas de IA en las islas para control fronterizo, sin formación adecuada del personal conjunto, que podría acabar generando perfilamiento racial y dificultades para solicitar asilo⁷⁶.

La seriedad y pulcritud con la que este tema merece ser tratado nos impide entrar en un criticismo superior al que la situación merece. Los errores que Frontex ha acarreado son, a nuestro parecer, fruto de terceros más que de su propia acción. Como ya avanzábamos

⁷⁴ Sánchez, G. (2022, 2 de junio). El Supremo confirma el archivo de la causa sobre la muerte de 14 personas en la frontera de Ceuta en 2014. elDiario.es. https://www.eldiario.es/desalambre/supremo-ratifica-archivo-causa-muerte-14-personas-tarajal_1_9048214.html

⁷⁵ Border Violence Monitoring Network. (2021, August 6). New report on border violence, pushbacks and containment in Ceuta and Melilla. Border Violence Monitoring Network. <https://borderviolence.eu/reports/new-report-on-border-violence-pushbacks-and-containment-in-ceuta-and-melilla>

⁷⁶ Pascual, M. G., & Martín, M. (2024, 4 de octubre). Drones, sensores de calor y láser en las fronteras españolas: los controles migratorios se sofistican. El País. <https://elpais.com/tecnologia/2024-10-04/drones-sensores-de-calor-y-laser-en-las-fronteras-espanolas-los-controles-migratorios-se-sofisticacion.html>

en las primeras páginas, ni agencias ni Estados pueden hacer frente de manera pulcra e intachable a la oleada migratoria que asola las costas y fronteras terrestres. La década de 2015-2025 es sin duda una década de emergencia migratoria, donde cada agente global y regional actúa conforme a sus intereses. Intereses que no se remiten solo a Estados, sino a personas. Si algo parece claro es que tras la salida del señor Leggeri, las aguas parecen tornar al cauce entendido. Los protocolos de actuación están modificándose para prestar un mayor interés al aspecto de los derechos humanos, los Monitores de Derechos Fundamentales se encuentran trabajando en el número pertinente y el control político se muestra mucho menos permisivo con cualquier actuación fuera del marco esperado.

En medio de esa tormenta política y humana, Frontex se ha convertido en un actor esencial para el mantenimiento del espacio Schengen sin controles internos, al constituir una garantía colectiva de que las fronteras exteriores son gestionadas de manera coherente y homogénea. La agencia ha desarrollado capacidades operativas, tecnológicas y analíticas sin precedentes, que resultarían inalcanzables para cualquier Estado miembro actuando de forma individual, y representa la materialización práctica del principio de responsabilidad compartida en la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Una responsabilidad que, de facto, es política. Los países del grupo de Visegrado se han negado históricamente a la recepción de estos inmigrantes, mientras los Estados de entrada están colapsados. Se aferran a una falta de concreción en el articulado de los Tratados que permite que principios como el de solidaridad sean interpretables a la conveniencia oportuna (en muchos casos, tomando la postura de que solo se trata de solidaridad económica y no implica la aceptación de refugiados)⁷⁷. Si Frontex actúa con ellos, se arriesga a verse involucrado en actuaciones nacionales donde ellos tienen un papel minoritario, compartiendo la responsabilidad legal y política. Pero si reduce sus actuaciones o sus agentes comienzan a denunciar más a menudo las posibles violaciones de derechos humanos por los canales oportunos, puede volverse un cuerpo incomodo de tratar, y su acceso a las actuaciones se vería denegado, impidiendo de forma casi total una fiscalización de las operaciones.

⁷⁷ Santos Vara, J. (2024). El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo (pp. 98–110). Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado de <https://editorial.tirant.com/es/ebook/el-nuevo-pacto-de-la-union-europea-sobre-migracion-y-asilo-juan-santos-vara-9788411979108>

Desde la distancia que nos separa de la propia agencia y el juego político sobre el cual navega, podemos ofrecer, con una sólida convicción de su efectividad, una serie de propuestas que, en el medio y corto plazo, pueden ayudar a mejorar la relación de Frontex con los derechos fundamentales.

El primero, y más necesario, es clarificar (vía normativa o jurisprudencial) la responsabilidad directa de Frontex por violaciones de derechos humanos en operaciones que coordina y/o tiene un papel secundario. Existe claramente un limbo legal que está por dilucidar sobre a partir de qué punto se pasa de una responsabilidad política o administrativa a una acción legal. A nuestro parecer, carecería de sentido procesar a Frontex si, por ejemplo, una de sus embarcaciones ha participado en una violación de derechos siendo tripulada en su totalidad por agentes nacionales. Si no se clarifica la actual “administración compuesta” entre Frontex y Estados, seguiremos acusando a la agencia de violaciones que no haya realizado, y se la exculpará en campos donde si debe ser procesada⁷⁸.

La segunda medida es una mayor supervisión periódica, con posibilidad real de redefinición del mandato; la Comisión y el Parlamento Europeo deberían implementar un sistema de revisión de Frontex cada dos años y medio (a mitad de mandato del director ejecutivo), utilizando indicadores de rendimiento más amplios que los meramente cuantitativos (como interceptaciones o retornos). Estos deberían incluir también parámetros de respeto a los derechos fundamentales. Si en las primeras evaluaciones se constata que la agencia continúa siendo incapaz de prevenir violaciones de derechos humanos, podrían contemplarse medidas más contundentes, como la limitación temporal de su capacidad operativa hasta que se garanticen mecanismos adecuados de protección. En escenarios límite, incluso podría valorarse una reestructuración institucional. Algunas propuestas apuntarían a, por ejemplo, situar a Frontex bajo una autoridad compartida entre la Dirección General de Interior (DG HOME) y la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, con el fin de equilibrar los objetivos de control fronterizo con el respeto a los derechos humanos.

La última cuestión, y a todas luces la más controvertida, es encontrar el punto óptimo entre seguridad de la Unión y protección de los inmigrantes. En su ejecución del Nuevo

⁷⁸ Marin, L., Gkliati, M., & Nicolosi, S. F. (2024). Guest editorial: The external borders of the European Union: Between a rule of law crisis and accountability gaps. *European Law Journal*, 30(1–2). <https://doi.org/10.1111/eulj.12518>

Pacto, Frontex tendrá que demostrar que seguridad fronteriza no significa deshumanización. Haciendo caso a los gobiernos más conservadores, se trata de inmigrantes que intentan realizar una entrada ilegal a terreno europeo, exponiéndose de forma voluntaria a una serie de riesgos, en especial en alta mar. Sin embargo, atendiendo a los jefes de Estado más humanitarios y al derecho internacional ampliamente aceptado, tienen derechos inalienables por su condición humana, y deben tener acceso a un proceso donde dilucidarse si pueden obtener estatuto de refugiado, asilado o similar. Más allá de la Directiva de Cualificación⁷⁹ y la de Procedimiento⁸⁰, son los Estados los responsables últimos de la concesión de protección, y de vigilar que se respeten los derechos en todo el proceso (incluida la llegada), pero Frontex tiene la capacidad de reforzar ese recorrido.

La agencia debe elaborar un nuevo Código Deontológico, actualizado y desarrollado en coordinación con el Foro Consultivo y el Defensor del Pueblo, que sirva de guía para su personal operativo en situaciones complejas sobre el terreno, como por ejemplo cuando reciban instrucciones de autoridades locales que puedan vulnerar derechos fundamentales. La respuesta clara es interponer la queja oportuna, pero se debe lograr que los Estados vean a Frontex no como un intruso, sino como garante de estándares comunes. Acceso total e irrestricto y formación constante en la materia son la única vía para que los operadores Frontex no rehúsen el Serious Incident Report (SIR) por miedo a consecuencias laborales.

Los errores se pueden cometer, más aun en el caos; la verdadera problemática reside en hacer oídos sordos y no ser proactivo a la hora de generar cambios y mejoras. En ese sentido, podemos sentirnos confiados sabiendo que la estructura de la UE, si bien tarde, termina actuando. Este trabajo ha demostrado de forma taxativa la existencia de fallas graves en el trabajo de Frontex que, si bien no ha tenido por el momento consecuencias legales, formulan un mandato imperativo de mejora, que evite toda mancha que pueda afectar a la reputación de la agencia y, por ende, a una Unión Europea reconocida mundialmente por su defensa fervorosa de los derechos humanos.

⁷⁹ Unión Europea. (2011). Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011. Diario Oficial de la Unión Europea, L 337, 20.12.2011, pp. 9–26.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>

⁸⁰ Unión Europea. (2013). Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para conceder o retirar la protección internacional. Diario Oficial de la Unión Europea, L 180, 29.6.2013, pp. 60–95.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>

Terminamos este proyecto de fin de master recuperando una afirmación con la que comenzamos: el debate atañe a personas. Frontex ha podido actuar conforme a la legalidad, pero su falta de compromiso humano (al menos en una opaca etapa) es un testimonio a la posteridad sobre la importancia de actuar tanto con ley, como con los valores que la Unión Europea promulga.

Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos.
Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de cada persona.
Denles vida.

Kofi Annan, exsecretario general de Naciones Unidas.

Bibliografía

Artículos académicos / Revistas científicas

Fernández Rojo, David. (2016). Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2015. *European Papers – European Forum*. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://www.europeanpapers.eu/europeanforum/creacion-de-una-guardia-europea-de-fronteras-y-costas>

Fernández Rojo, David. (2018), Los hotspots: expansión de las tareas operativas y cooperación multilateral de las agencias europeas Frontex, EASO y Europol, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, 1013–1056. DOI: 10.18042/cepc/rdce.61.06

Fundamental Rights Challenges for Frontex: Scrutiny, Transparency, and Liability. (2021). *eucrim – The European Criminal Law Associations’ Forum*, (3), 148–149. Recuperado el 3 de junio de 2025, de <https://eucrim.eu/issues/2021-03/>

Gkliati, Mariana. (2024). Shaping the joint liability landscape? The broader consequences of *WS v Frontex* for EU law. *European Papers*, 9(1), 69–86. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/743>

González Enríquez, Carmen. (2024, 10 de mayo). El Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea: contexto, desafíos y limitaciones. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-pacto-de-migracion-y-asilo-de-la-union-europea-contexto-desafios-y-limitaciones/>

Marin, Luisa., Gkliati, Mariana., & Nicolosi, Salvatore. F. (2024). Guest editorial: The external borders of the European Union: Between a rule of law crisis and accountability gaps. *European Law Journal*, 30(1–2). <https://doi.org/10.1111/eulj.12518>

Rijpma, Jorrit. (2016b). The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management? Study for the LIBE Committee of the European Parliament.

Santos Vara, Juan. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 143-186. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.59.04>

Santos Vara, J. (2020). La dimensión exterior de las políticas de inmigración de la Unión Europea en tiempos de crisis (pp. 103–111). Valencia: Tirant lo Blanch.

Santos Vara, Juan (2023). The activities of Frontex on the territory of third countries: Outsourcing border controls without human rights limits? *European Papers*, 8(2), 985–1011. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/697> (pp. 3–4 del PDF).

Santos Vara, J. (2024). El nuevo pacto de la Unión Europea sobre migración y asilo (pp. 98–110). Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado de <https://editorial.tirant.com/es/ebook/el-nuevo-pacto-de-la-union-europea-sobre-migracion-y-asilo-juan-santos-vara-9788411979108>

Artículos de prensa / blogs

Christides, G., van Dijken, K., Lüdke, S., & Popp, M. (2021, 5 de febrero). Missteps and mismanagement at Frontex: Scandals plunge Europe's border agency into turmoil. Der Spiegel. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://www.spiegel.de/international/europe/missteps-and-mismanagement-at-Frontex-scandals-plunge-europe-s-border-agency-into-turmoil-a-d11ae404-5fd4-41a7-b127-eca47a00753f>

Christides, G., & Lüdke, S. (2022, 13 de octubre). Why DER SPIEGEL is publishing the EU investigative report on pushbacks. Der Spiegel. Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://www.spiegel.de/international/europe/why-der-spiegel-is-publishing-the-eu-investigative-report-on-pushbacks-a-5218398a-5c1e-414e-a477-b26515353fce>

Diario La Ley. (2025, 21 de abril). Recurso de indemnización por daños contra Frontex: el Abogado General analiza la carga de la prueba en casos de expulsión colectiva. Diario La Ley. Recuperado de <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2025/04/22/recurso-de-indemnizacion-por-danos-contra-frontex-el-abogado-general-analiza-la-carga-de-la-prueba-en-casos-de-expulsion-colectiva>

Kunst, A. (2025, 26 de febrero). WS and Others v Frontex before the Grand Chamber: Ensuring meaningful protection of fundamental rights in forced returns by an EU agency acting as a safety net. EU Law Analysis. Recuperado de <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/02/ws-and-others-v-frontex-before-grand.html>

Pascual, J. (2024, 24 de abril). EU elections: Former Frontex director and far-right candidate in France accused of complicity in crimes against humanity. Le Monde. Recuperado el 4 de junio de 2025, de https://www.lemonde.fr/en/europe/article/2024/04/24/eu-elections-former-Frontex-director-and-far-right-candidate-in-france-accused-of-complicity-in-crimes-against-humanity_6669382_143.html

Pascual, Manuel. G., & Martín, María. (2024, 4 de octubre). Drones, sensores de calor y láser en las fronteras españolas: los controles migratorios se sofistican. El País. <https://elpais.com/tecnologia/2024-10-04/drones-sensores-de-calor-y-laser-en-las-fronteras-espanolas-los-controles-migratorios-se-sofistican.html>

Pirrello, Agostina. (2025, 15 de mayo). Tilting the Scales: Advocate General Norkus' Opinion in Hamoudi v. Frontex (C 136/24). Verfassungsblog. Recuperado de <https://verfassungsblog.de/tilting-the-scales/>

Sánchez, Gabriela. (2022, 2 de junio). El Supremo confirma el archivo de la causa sobre la muerte de 14 personas en la frontera de Ceuta en 2014. elDiario.es. https://www.eldiario.es/desalambre/supremo-ratifica-archivo-causa-muerte-14-personas-tarajal_1_9048214.html

Datos estadísticos / webs institucionales

ACNUR. (2015, 8 de diciembre). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. <https://www.acnur.org/noticias/stories/2015-el-ano-de-la-crisis-de-refugiados-en-europa>

Connor, Phillip. (2016, 2 de agosto). Number of refugees to Europe surges to record 1.3 million in 2015. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global-migration-and-demography/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>

Eiras Roel, Antonio. (1993). La emigración gallega a las Américas en los siglos XIX y XX. Nueva panorámica revisada. Aportaciones al estudio de la emigración gallega: un enfoque comarcal. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Secretaría Xeral de Relacións coas Comunidades Galegas.

Frontex. (2024). Why us. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

Frontex – Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. (s.f.). Quiénes somos. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/careers/who-we-are/why-us/>

Frontex. (s.f.). Structure. Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Recuperado el 26 de mayo de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/about-Frontex/who-we-are/structure/>

Frontex. (2011). Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Code_of_Conduct/Code_of_Conduct.pdf

US Department of Commerce y US Census Bureau, Número de migrantes documentados desde Europa hacia Estados Unidos entre 1820 y 1957 (29 de agosto de 2019) [gráfico]. Statista. Consultado el 18 de abril de 2025, <https://www.statista.com/statistics/1044523/migration-europe-to-us-1820-1957/>

Consejo Europeo. (2006, 4–5 de diciembre). Conclusiones del Consejo Europeo [Documento oficial]. Recuperado el 11 de marzo de 2025, de

https://www.consilium.europa.eu/media/21064/16879_1_06_rev1_es.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2005). El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01). Diario Oficial de la Unión Europea, C 53, 1–14. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>

Comisión Europea. (2015). Una Agenda Europea de Migración: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2015) 240 final). Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

Comisión Europea. (2024, mayo 21). Pacto sobre Migración y Asilo. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_es

European Union Agency for Fundamental Rights. (2024, June 6). Fundamental Rights Report 2024 (pp. 79–82). Retrieved June 5, 2025, from <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Frontex. (2020). Management Board Decision 39/2020 of 26 November 2020 on the establishment of the Management Board Working Group on Fundamental Rights and Legal and Operational Aspects of Operations. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.statewatch.org/media/1519/eu-Frontex-management-board-decision-working-group-fundamental-rights-26-11-20.pdf>

Frontex. (2021). Fundamental Rights Strategy 2021–2026. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Fundamental_Rights_Strategy/Fundamental_Rights_Strategy.pdf

Frontex. (2021). Fundamental Rights Officer Annual Report 2020. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.Frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/FRO_reports/FRO_Annual_Report_2020.pdf

Frontex. (2022). Fundamental Rights Officer Annual Report 2021. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/Frontex-fundamental-rights-office-releases-annual-report-Jy2PEC>

Frontex. (2024). Fundamental Rights Officer Annual Report 2023. European Border and Coast Guard Agency. Recuperado el 1 de junio de 2025, de <https://www.Frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/fundamental-rights-2023-annual-report-I9Eodz>

Juncker, Jean Claude. (2015, 9 de septiembre). Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad. Comisión Europea. Recuperado el 19 de abril de 2025, de https://commission.europa.eu/publications/state-union-2015-european-commission-president-jean-claude-juncker_en

Ministerio del Interior. (2024). Plan Nacional de Implementación del Pacto Europeo de Migración y Asilo: Resumen ejecutivo. Gobierno de España. https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/Participacion-publica-en-proyectos-normativos/Consulta-publica-previa/01_2025_consulta_publica_pacto_europeo_migracion_asilo_PEMA.pdf

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). (2022). Informe final sobre la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) (Expediente OC/2021/0451/A1). Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://groenlinks.nl/sites/groenlinks/files/2022-11/T.%20Strik%20-%20Final%20Report.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024: Capítulo 3 – Migración y migrantes: Características y novedades regionales – Europa. Ginebra: OIM. Recuperado el 18 de abril de 2025, de <https://worldmigrationreport.iom.int/what-we-do/world-migration-report-2024-chapter-3/europe>

Parlamento Europeo. (2021). Informe final del Grupo de Trabajo de Supervisión de Frontex sobre la investigación de hechos relativos a presuntas violaciones de derechos fundamentales. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). Recuperado el 3 de junio de 2025, de https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf

Parlamento Europeo. (s.f.). Fabrice Leggeri – Perfil de Eurodiputado. Recuperado el 4 de junio de 2025, de https://www.europarl.europa.eu/meps/es/256872/FABRICE_LEGGERI/home

Tribunal de Cuentas Europeo. (2021). Informe Especial n.º 08/2021: Apoyo de Frontex a la gestión de la frontera exterior: insuficientemente eficaz hasta la fecha (2021/C 219/08). Diario Oficial de la Unión Europea, C 219, 8–8. Recuperado el 4 de junio de 2025, de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SA0008\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021SA0008(01))

Ćapeta, Tamara. (2025, 12 de junio). Opinion of Advocate General Ćapeta in Case C-679/23 P WS and Others v Frontex [Opinión, ECLI:EU:C:2025:427]. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=301170&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7434469>

Norkus, Rimvydas. (2025, 10 de abril). Opinion of Advocate General Norkus in Case C-136/24 P (Hamoudi v. Frontex) (Opinion, ECLI:EU:C:2025:257). Court of Justice of the European Union. Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=297820&doclang=en>

Official Journal of the European Union. (2024, 15 de enero). Case C 679/23 P: Appeal brought on 14 November 2023 by WS, WT, WY, WZ, YA and YB against the judgment of the General Court delivered on 6 September 2023 in Case T 600/21, WS and Others v Frontex (C C/2024/633). Official Journal of the European Union, C, 633.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). (2012). Hirsi Jamaa y otros c. Italia (Demandas núm. 27765/09), sentencia de 23 de febrero de 2012. Recuperado de <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-109231>

Tribunal General de la Unión Europea. (2022, 7 de abril). Auto del Tribunal General (Sala Novena) en el asunto T-282/21, SS y ST contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Recuperado de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=244444&doclang=ES>

Tribunal General de la Unión Europea. (2023, 28 de noviembre). Auto del Tribunal General en el asunto T-600/22, ST contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex). Recuperado el 4 de junio de 2025, de <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=280268&doclang=EN>

Tribunal General de la Unión Europea. (2016, 10 de mayo). Holistic Innovation Institute v Commission, asunto T-468/14, ECLI:EU:T:2016:296. Recueil de la jurisprudence, ECLI:EU:T:2016:296.

Tribunal General de la Unión Europea. (2023, 13 de diciembre). Auto en el asunto T-136/22, Alaa Hamoudi vs European Border and Coast Guard Agency (Frontex), ECLI:EU:T:2023:821.

Tribunal General de la Unión Europea. (6 de septiembre de 2023). WS and Others v Frontex, T-600/21 (ECLI:EU:T:2023:492). Diario Oficial de la Unión Europea, C/2023/518.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. (4 de julio de 2000). Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA y Jean-Jacques Goupil vs Comisión de las Comunidades Europeas (Asunto C-352/98 P, ECLI:EU:C:2000:361). European Court Reports, I-5291. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2000%3A361>

Comisión Europea. (2021). Guardia Europea de Fronteras y Costas (desde 2019) – Resumen del Reglamento (UE) 2019/1896. EUR-Lex. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex:32019R1896>

Consejo de Europa. (1950). Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2004). Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 349, 1–11. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004R2007>

Naciones Unidas. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Montego Bay. Recuperado el 1 de junio de 2025, de https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_es.pdf

Organización Marítima Internacional. (1974). Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), 1974. Londres: OMI. Recuperado el 1 de junio de 2025, de [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2007). Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados. Diario Oficial de la Unión Europea, L 199, 30–39. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32007R0863>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2006). Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen). Diario Oficial de la Unión Europea, L 105, 1–32. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32006R0562>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2011). Reglamento (UE) n.º 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 304, 1–17. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32011R1168>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013). Reglamento (UE) n.º 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosir). Diario Oficial de la Unión Europea, L 295, 11–26. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1052>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2016). Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea, L 251, 1–76. Recuperado el 19 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32016R1624>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Diario Oficial de la Unión Europea, L 295, 1–131. Recuperado el 20 de abril de 2025, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32019R1896>

Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. (2004). Diario Oficial de la Unión Europea, L 349, 1–11. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32004R2007>

Informes de ONG

Border Violence Monitoring Network. (2021, Agosto 6). New report on border violence, pushbacks and containment in Ceuta and Melilla. Border Violence Monitoring Network. <https://borderviolence.eu/reports/new-report-on-border-violence-pushbacks-and-containment-in-ceuta-and-melilla>

European Council on Refugees and Exiles. (2022, 14 de octubre). Frontex: EU's Largest Agency Facing Scrutiny on All Fronts. <https://ecre.org/Frontex-eus-largest-agency-facing-scrutiny-on-all-fronts/>

HIAS et al. (2025, enero). Civil Society Report | Rule of Law, Greece (págs. 18–20). HIAS. https://hias.org/wp-content/uploads/RoL2025_JointSubmission_CSO_Greece-1.pdf

Ruiz Benedicto, A., Fraile Moreno, M., & Ladan, S. (2024, 8 de febrero). ¿Quién vigila al vigilante? Violencia en las fronteras e impunidad en Frontex (Informe n.º 62, p. 20). Centre Delàs d'Estudis per la Pau e Irídia – Centro por la Defensa de los Derechos Humanos. Recuperado el 5 de junio de 2025, de https://centredelas.org/wp-content/uploads/2024/02/informe62_QuienVigilaAlVigilante_CAST_DEF.pdf