

Ceuta: deber constitucional de defensa de la soberanía y respuesta española

Eugenio Ribón Seisdedos

Decano del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid

Diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN, Ministerio de Defensa)

Diario LA LEY, Sección Doctrina, 2 de Septiembre de 2026

ÍNDICE

[Ceuta deber constitucional de defensa de la soberanía y respuesta española](#)

[I. Planteamiento: una crisis fronteriza, constitucional y europea](#)

[II. Delimitación factual y terminológica: la crisis de 2026 y el precedente de 2021](#)

- [1. La necesidad de separar hechos, estimaciones e inferencias](#)
- [2. Ceuta 2021: un antecedente indispensable, pero no idéntico](#)

[III. La instrumentalización migratoria como categoría jurídica y como problema probatorio](#)

- [1. De la «migración coercitiva» a la definición europea](#)
- [2. La instrumentalización no despersonaliza a quienes migran](#)
- [3. Un expediente nacional de atribución](#)

[IV. Ceuta, soberanía e integridad territorial: el deber positivo de defensa del estado](#)

- [1. La soberanía sobre Ceuta como presupuesto constitucional indisponible](#)
- [2. Deber de resultado mínimo y margen de elección de los medios](#)

[V. La Ley 36/2015 y la situación de interés para la seguridad nacional: potestad de coordinación y deber de respuesta](#)

- [1. La Seguridad Nacional como función estatal transversal](#)
- [2. Contenido exigible de la obligación gubernamental](#)
- [3. Cultura de defensa, seguridad nacional y pedagogía social de la soberanía](#)

[VI. Distribución de funciones: gobierno, fuerzas y cuerpos de seguridad, fuerzas armadas y Ciudad de Ceuta](#)

- [1. Dirección gubernamental y coordinación interministerial](#)
- [2. Guardia Civil, Policía Nacional y Fuerzas Armadas](#)
- [3. Ciudad de Ceuta, justicia y protección de menores](#)

[VII. Frontera, devolución, asilo y protección de menores](#)

- [1. Rechazo en frontera y devolución: dos instituciones distintas](#)
- [2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos](#)
- [3. Derecho de asilo y jurisprudencia del Tribunal de Justicia](#)
- [4. Menores: prohibición de automatismos](#)
- [5. Un modelo operativo jurídicamente viable](#)

[VIII. El marco europeo: fronteras exteriores, pacto de migración y régimen de crisis](#)

- [1. Ceuta como frontera exterior de la Unión. El Reglamento \(UE\) 2024/1359: crisis e instrumentalización](#)
- [2. Código de fronteras Schengen y medidas en pasos fronterizos](#)
- [3. Frontex, EUAA y Europol](#)
- [4. Solidaridad, financiación y dimensión exterior](#)

[IX. Marruecos: indicios razonables, atribución y responsabilidad internacional](#)

- [1. Indicios razonables y responsabilidad de una investigación rigurosa](#)
- [2. Reglas de atribución y posibles formas del ilícito. El estándar aplicable a cada tipo de medida](#)

[X. La dimensión de defensa colectiva: Unión Europea y OTAN](#)

- [1. Artículos 4, 5 y 6 de la OTAN](#)
- [2. Artículo 42.7 TUE](#)

[XI. Sistema escalonado de medidas firmes y jurídicamente sostenibles](#)

- [1. Criterios rectores: legalidad, gradualidad, reversibilidad y competencia](#)
- [2. Primer nivel: capacidad soberana autónoma en Ceuta](#)
- [3. Segundo nivel: requerimiento y presión diplomática bilateral](#)
- [4. Tercer nivel: readmisión, cooperación migratoria y condicionalidad](#)
- [5. Visados Schengen y visados nacionales: posibilidades y límites](#)
- [6. Operación Paso del Estrecho, puertos y comunicaciones](#)

- [7. Comercio y balanza comercial: la competencia europea como multiplicador de fuerza](#)
- [8. Exportaciones de defensa, doble uso y cooperación de seguridad](#)
- [9. La respuesta europea integral](#)
- [10. OTAN, consultas y límites de la defensa colectiva](#)
- [11. Matriz de escalada](#)

[XII. Propuestas de lege lata y de lege ferenda](#)

- [1. Aplicación inmediata del Derecho vigente](#)
- [2. Reforma de la Ley 36/2015](#)
- [3. Procedimiento fronterizo marítimo y garantías](#)
- [4. Reforma y acción europea](#)
- [5. Paso del Estrecho y comunicaciones críticas](#)
- [6. Una comisión de evaluación y una memoria de daños](#)
- [7. Clarificación aliada, planeamiento operativo y pedagogía pública de la garantía territorial](#)

[XIII. Conclusiones](#)

Normativa comentada

RD 705/2026 de 26 Ago. (Declaración de Recursos a emplear en la situación de interés para la Seguridad Nacional en la ciudad de Ceuta, en aplicación de lo dispuesto en el art. 29 de la L 36/2015 de 28 Sep., Seguridad Nacional)

Comentarios

Resumen

La entrada irregular, masiva y simultánea producida en Ceuta los días 30 y 31 de julio de 2026 ha situado por primera vez en el centro de la práctica constitucional española la figura de la «situación de interés para la Seguridad Nacional», regulada en los artículos 23 a 26 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre. El Real Decreto 681/2026, de 25 de agosto, y la posterior Declaración de Recursos aprobada por el Real Decreto 705/2026, de 26 de agosto, constituyen un precedente de extraordinaria relevancia: permiten someter a prueba un mecanismo concebido para crisis graves y transversales que, sin justificar por sí mismas la suspensión de derechos ni la activación de los estados excepcionales del artículo 116 de la Constitución, exceden la capacidad de respuesta sectorial ordinaria y exigen una coordinación estatal reforzada.

El presente estudio analiza la crisis desde una triple perspectiva. En primer lugar, examina su dimensión constitucional: la soberanía española sobre Ceuta, la integridad territorial, la dirección gubernamental de la política interior y exterior, la función de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y el posible apoyo de las Fuerzas Armadas. En segundo término, estudia los límites impuestos por el Derecho de extranjería, asilo y protección de menores, con particular atención a la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, a la STC 172/2020 y a la STS 814/2026, que excluye la aplicación del rechazo en frontera a las personas interceptadas en el mar cuando tratan de acceder a nado. Finalmente, integra el marco europeo surgido del Pacto sobre Migración y Asilo, especialmente el Reglamento (UE) 2024/1359 sobre crisis e instrumentalización y la reforma del Código de fronteras Schengen.

La tesis defendida es doble. España debe desplegar una respuesta inequívocamente firme y capaz de asegurar autónomamente la frontera exterior de Ceuta, pero la firmeza no puede confundirse con la derogación informal del Estado de Derecho. La responsabilidad internacional, las contramedidas, las sanciones y la escalada diplomática exigen un expediente probatorio que diferencie hechos acreditados, estimaciones administrativas, indicios, omisiones de cooperación y eventual dirección estatal. Solo esa disciplina probatoria permite proteger simultáneamente la soberanía, la seguridad y la legitimidad constitucional y europea de la actuación española.

La premisa constitucional asentada sobre la obligación de la preservación de la soberanía, la integridad territorial y el control efectivo de Ceuta no constituye una opción política disponible para el Gobierno, sino un deber jurídico positivo del Estado. El Ejecutivo conserva un amplio margen para seleccionar los medios legítimos y proporcionados, pero no para tolerar una dependencia estructural de la voluntad de cooperación del Estado vecino. A su vez, la crisis no permite afirmar todavía, con carácter definitivo, la responsabilidad internacional de Marruecos, pero sí ofrece un conjunto convergente de indicios —el precedente de 2021, la extraordinaria simultaneidad y escala del flujo, la procedencia desde un espacio fronterizo

intensamente controlado y la aptitud objetiva de la operación para ejercer presión política— que justifican una investigación formal de atribución, la exigencia de explicaciones y garantías de no repetición y la adopción de medidas preventivas, diplomáticas y europeas graduadas. La respuesta comercial y de visados debe promoverse principalmente en el marco de la Unión, por recaer en competencias europeizadas, mientras que España puede actuar de inmediato en defensa, seguridad fronteriza, cooperación bilateral, readmisión, exportaciones sensibles y organización de las comunicaciones y transportes.

El estudio incorpora además un examen diferenciado del ámbito territorial de la garantía atlántica. Canarias se integra con claridad en la delimitación del artículo 6 del Tratado de Washington, mientras que Ceuta y Melilla plantean una auténtica zona de incertidumbre jurídica. La lectura literal excluye su cobertura territorial automática, pero la centralidad del artículo 4 y el carácter consensual de la decisión sobre la invocación del artículo 5, sostienen una posición favorable a una respuesta aliada en función de las circunstancias. La seguridad jurídica y la eficacia disuasoria aconsejan, no obstante, que España promueva una clarificación expresa y conserve capacidades nacionales suficientes para asegurar por sí misma la defensa inicial de todo su territorio.

Palabras clave

Ceuta; seguridad nacional; soberanía; instrumentalización migratoria; Marruecos; fronteras exteriores; asilo; devolución; Frontex; Pacto sobre Migración y Asilo.

Abstract

The massive and simultaneous irregular entry into Ceuta on 30 and 31 July 2026 has placed, for the first time in Spanish constitutional practice, the legal category of a «situation of interest to National Security» at the centre of crisis management. Royal Decree 681/2026 of 25 August and the subsequent Declaration of Resources adopted by Royal Decree 705/2026 of 26 August are a highly significant precedent. They test a mechanism designed for serious, multidimensional crises which do not, in themselves, justify the suspension of rights or the activation of the constitutional states of emergency, but which exceed ordinary sectoral capacities and require reinforced State coordination.

This article addresses the crisis from three connected perspectives. First, it examines its constitutional dimension: Spanish sovereignty over Ceuta, territorial integrity, the Government's direction of domestic and foreign policy, the functions of law-enforcement bodies and the possible supporting role of the Armed Forces. Secondly, it analyses the limits deriving from immigration, asylum and child-protection law, paying particular attention to Additional Provision Ten of Organic Law 4/2000, Constitutional Court Judgment 172/2020 and Supreme Court Judgment 814/2026, which excludes the special border-rejection regime in respect of persons intercepted at sea while attempting to reach Ceuta or Melilla by swimming. Thirdly, it incorporates the European framework resulting from the Pact on Migration and Asylum, notably Regulation (EU) 2024/1359 on crisis and instrumentalisation and the amended Schengen Borders Code.

The central argument is twofold. Spain must develop a resolute response capable of autonomously protecting Ceuta's external border, but firmness cannot amount to an informal derogation from the rule of law. International responsibility, countermeasures, sanctions and diplomatic escalation require a properly documented attribution dossier distinguishing verified facts, administrative estimates, indications, failures of cooperation and possible State direction. That evidentiary discipline is essential to protect sovereignty, security and the constitutional and European legitimacy of Spain's response at the same time.

The revised argument starts from a stricter constitutional premise: safeguarding sovereignty, territorial integrity and effective control over Ceuta is not merely a policy option but a positive legal duty of the Spanish State. The Government retains discretion as to the lawful and proportionate means employed, but not as to the minimum result of maintaining autonomous control over the territory and its external border. Although the available public material does not yet establish Morocco's international responsibility conclusively, the 2021 precedent, the exceptional simultaneity and scale of the arrivals, their departure from a heavily controlled border area and their objective capacity to exert political pressure form a convergent body of reasonable indications. They justify a formal attribution inquiry, demands for

explanation and guarantees of non-repetition, and graduated preventive, diplomatic and European measures. Trade and visa measures must primarily be channelled through the European Union, whereas Spain retains immediate powers in defence, border security, bilateral cooperation, readmission, sensitive exports, communications and transport contingency planning.

The article also provides a differentiated analysis of the territorial scope of the Atlantic guarantee. The Canary Islands clearly fall within Article 6 of the Washington Treaty, whereas Ceuta and Melilla remain in a genuine area of legal uncertainty: a literal reading excludes their automatic territorial coverage, but Article 4 and the consensual and case-specific nature of any decision to invoke Article 5, support the prospect of an Allied response depending on the circumstances. Legal certainty and credible deterrence nevertheless require Spain to seek an express clarification while preserving sufficient national capabilities to ensure the initial defence of its entire territory.

Keywords

Ceuta; national security; sovereignty; instrumentalisation of migration; Morocco; external borders; asylum; return; Frontex; Pact on Migration and Asylum.

I. Planteamiento: una crisis fronteriza, constitucional y europea

La crisis desencadenada en Ceuta el 30 de julio de 2026 no puede ser reducida a un episodio cuantitativamente extraordinario de inmigración irregular. Su verdadera singularidad reside en la concurrencia simultánea de cuatro planos jurídicos que, en circunstancias ordinarias, suelen analizarse separadamente. Es una crisis de control de una frontera exterior de la Unión Europea. Es una crisis de capacidad administrativa, humanitaria y de protección de menores. Es una crisis de seguridad con potencial afectación de servicios esenciales. Y es, finalmente, una prueba de la capacidad del Estado para preservar de manera efectiva su soberanía sobre un territorio sometido históricamente a presión política y geoestratégica.



Tras diversas vacilaciones iniciales y cierta opacidad, el Ministerio del Interior situó finalmente en 72.000 el número estimado de personas que habrían accedido a Ceuta durante la jornada inicial y afirmó que más de 7.000 habían abandonado ya la ciudad o habían sido retornadas, en abierta oposición con la realidad que vienen trasladando sus ciudadanos y medios de comunicación. Estas cifras, por tanto, deben ser utilizadas con extraordinaria cautela, pues se trata de estimaciones formuladas en cierta clave política y no de un censo individualizado, definitivo e independientemente auditado (1). La prudencia estadística no rebaja la gravedad del acontecimiento. Incluso considerando la evolución de las estimaciones, la magnitud, concentración temporal y diversidad de accesos desbordaron las capacidades ordinarias de control fronterizo, identificación, asistencia, acogida y gestión de servicios públicos, tal como reconocieron expresamente los Reales Decretos 681/2026, de 25 de agosto (LA LEY 25865/2026), por el que se declara la situación de interés para la Seguridad Nacional en la ciudad de Ceuta (2) y 705/2026, de 26 de agosto, por el que se aprueba la Declaración de Recursos (3).

La reacción jurídica del Estado presenta una novedad de primer orden. Hasta agosto de 2026, la figura de la situación de interés para la Seguridad Nacional había permanecido en el terreno de la previsión legislativa y del debate doctrinal. Su activación demuestra que la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LA LEY 14800/2015) (4), no es únicamente una norma estratégica o programática, sino que, con mayor o menor fortuna en cuanto a su aplicación práctica, contiene un mecanismo operativo de coordinación reforzada, diseñado para crisis que reclaman una acción transversal sin desplazar la legalidad sectorial ni suspender derechos. La primera cuestión doctrinal consiste, por tanto, en determinar qué añade realmente esa declaración a las potestades ya disponibles y cuáles son sus límites.

La segunda cuestión es terminológica y jurídica. En el discurso público se ha extendido la expresión «invasión». Su fuerza comunicativa es evidente, porque transmite la ruptura material del perímetro fronterizo y la percepción de pérdida temporal de control. Sin embargo, el Derecho no puede hacer depender sus consecuencias de una metáfora. La invasión o el ataque armado pertenecen a categorías propias del Derecho de la defensa y de la seguridad

colectiva. La entrada de una multitud de personas desarmadas, aun cuando hubiera sido deliberadamente facilitada por un tercer Estado, no se convierte automáticamente en agresión armada. Puede constituir presión coercitiva, instrumentalización migratoria, injerencia, incumplimiento de obligaciones internacionales o amenaza para la seguridad, pero cada una de esas calificaciones exige presupuestos diferentes.

La tercera cuestión es probatoria. La cercanía geográfica y la necesaria cooperación marroquí para controlar la frontera hacen inevitable examinar la conducta del Reino de Marruecos. Ahora bien, el análisis jurídico ha de resistir dos tentaciones opuestas: la exoneración anticipada basada en la conveniencia diplomática y la atribución automática basada únicamente en el origen territorial de los flujos. El propio Ministerio del Interior sostuvo inicialmente que redes de tráfico estaban instrumentalizando una resolución judicial española, agradeció la actuación de las autoridades marroquíes y calificó de ejemplar la cooperación bilateral (5). Esa versión oficial no impide sin embargo una investigación en profundidad posterior sobre posibles omisiones deliberadas, tolerancia, connivencia o dirección estatal, toda vez que existen indicios concurrentes de una actuación deliberadamente ordenada.

Finalmente, la crisis obliga a superar un enfoque exclusivamente bilateral. Ceuta es territorio español y frontera exterior de la Unión. La protección de la soberanía corresponde en primer término a España, pero la gestión de fronteras, asilo, retorno y solidaridad está densamente europeizada. Desde el 12 de junio de 2026 resulta aplicable la parte sustancial del Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, lo que convierte la crisis ceutí en uno de sus primeros grandes bancos de prueba (6). Una respuesta sólida exige, por ello, articular simultáneamente legalidad constitucional, Derecho de la Unión Europea, protección internacional de los derechos humanos y diplomacia de seguridad, partiendo de la irrenunciable españolidad de nuestra Ceuta y nuestros hermanos *caballas*.

II. Delimitación factual y terminológica: la crisis de 2026 y el precedente de 2021

1. La necesidad de separar hechos, estimaciones e inferencias

En una crisis de esta naturaleza, la calidad de la respuesta jurídica depende de la precisión con la que se construya el supuesto de hecho. Deben distinguirse, al menos, cinco niveles. El primero comprende hechos públicos verificables: la entrada masiva y simultánea de los días 30 y 31 de julio, el desbordamiento de capacidades, la adopción de los Reales Decretos 681/2026 (LA LEY 25865/2026) y 705/2026 (LA LEY 25896/2026) y la cooperación material de Marruecos en una parte relevante de los retornos. El segundo está formado por estimaciones administrativas, entre ellas el volumen total de entradas y salidas. El tercero comprende indicios sobre la organización de movimientos, difusión de mensajes o actuación de redes. El cuarto contiene hipótesis de omisión deliberada o participación estatal. El quinto estaría constituido por una atribución jurídica suficientemente probada, que no puede darse por supuesta a partir de los niveles anteriores.

La evolución inmediatamente precedente demuestra que Ceuta ya sufría una presión creciente. Según los datos oficiales difundidos por el Departamento de Seguridad Nacional, entre el 1 de enero y el 15 de julio de 2026 se habían producido 2.826 entradas terrestres irregulares en Ceuta, un 150 por ciento más que en el mismo periodo de 2025 (7). Esa tendencia no anticipaba, sin embargo, la magnitud del 30 de julio, que nada tiene que ver con cualquier crecimiento ordinario previsible. La extraordinaria concentración temporal es jurídicamente relevante porque explica el salto desde una política ordinaria de extranjería y seguridad fronteriza hacia una crisis transversal capaz de afectar al funcionamiento normal de múltiples servicios.

La exposición de motivos del RD identifica la simultaneidad, el elevado número de personas, la alteración del funcionamiento ordinario de las Administraciones y el riesgo para la prestación de servicios esenciales

La exposición de motivos del Real Decreto 681/2026 (LA LEY 25865/2026) identifica precisamente la simultaneidad, el elevado número de personas, la alteración del funcionamiento ordinario de las Administraciones y el riesgo para la prestación de servicios esenciales. El artículo 2 define la crisis por la presencia temporalmente indeterminada de un número muy elevado de personas tras una afluencia masiva, por la superación de las capacidades ordinarias de gestión, recepción, asistencia y seguridad y por la necesidad de integrar recursos estatales y locales. El artículo 3 extiende el ámbito a la ciudad, la frontera terrestre, los pasos fronterizos, las costas, los puertos y las aguas adyacentes sometidas a soberanía, jurisdicción o competencia española.

Esta definición normativa tiene una consecuencia metodológica: la crisis no se identifica exclusivamente con el momento físico del cruce. Comprende sus efectos continuados sobre identificación, acogida, retorno, protección de menores, seguridad, sanidad, justicia, transporte y cooperación exterior. Por ello, la declaración se prolonga hasta el 31 de diciembre de 2026, sin perjuicio de su modificación, prórroga o terminación anticipada. La duración es intensa

y debe quedar sometida a revisión constante, pero no resulta en sí incoherente con una situación cuyos efectos persisten después de la reducción de la presión inicial.

2. Ceuta 2021: un antecedente indispensable, pero no idéntico

La crisis no puede comprenderse únicamente desde la dogmática de extranjería. La aportación de los estudios estratégicos resulta imprescindible para identificar el modo en que una actuación formalmente situada por debajo del umbral de la agresión armada puede producir efectos constitucionales, económicos y sociales de primer orden. Las estrategias híbridas se caracterizan por la combinación coordinada de instrumentos diplomáticos, informativos, económicos, tecnológicos, sociales y, en su caso, militares, así como por la explotación deliberada de vulnerabilidades preexistentes y por la ambigüedad acerca de la autoría, con el objetivo de retrasar la decisión de respuesta del Estado afectado. La migración no es, en sí misma, una amenaza, pero indudablemente puede convertirse en instrumento de presión cuando un actor organiza, facilita, tolera selectivamente o dirige los desplazamientos para forzar una concesión política o desestabilizar servicios esenciales.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 (LA LEY 28808/2021), aprobada por Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre (8) incorporó precisamente las estrategias híbridas y los flujos migratorios irregulares dentro de un entorno de seguridad marcado por la interconexión de riesgos. Su valor no reside en crear potestades administrativas —que solo pueden proceder de la ley—, sino en imponer una lectura anticipatoria: detectar la combinación de indicadores, reducir dependencias críticas y preparar capacidades de respuesta antes de que la crisis alcance un punto de desbordamiento. Esta aproximación es especialmente pertinente en Ceuta, donde la eficacia material de la frontera española ha dependido durante largos periodos de la intensidad con la que Marruecos decide ejercer sus propias funciones de vigilancia. La cooperación es necesaria o cuando menos conveniente, pero la dependencia sin alternativa es incompatible con una estrategia madura de soberanía.

La crisis de mayo de 2021 constituye el antecedente inmediato que permite comprender la vulnerabilidad estratégica de Ceuta. El Parlamento Europeo (9) describió entonces la entrada de alrededor de 9.000 personas, más de 1.200 de ellas menores no acompañados, después de que la policía marroquí relajase temporalmente los controles, abriera puertas del vallado y no impidiera los accesos. La institución europea rechazó expresamente el uso por Marruecos del control fronterizo, la migración y, en particular, los menores como instrumento de presión política contra España, reafirmó que Ceuta es una frontera exterior de la Unión y recordó la inviolabilidad de las fronteras nacionales de los Estados miembros.

El valor de aquel pronunciamiento es doble. En el plano político, la Unión asumió que una crisis producida en Ceuta no es una cuestión periférica o estrictamente española. En el plano jurídico, ofreció un ejemplo de atribución institucional basada en un conjunto de hechos públicamente constatados y en un contexto diplomático explícito. La propia resolución vinculó la crisis con la hospitalización en España del dirigente del Frente Polisario Brahim Ghali y recogió declaraciones oficiales marroquíes que relacionaban el conflicto con la posición española sobre el Sáhara Occidental.

La crisis de 2026 presenta semejanzas objetivas: afluencia masiva, presión súbita sobre la frontera, presencia de menores, impacto sobre servicios y necesidad de cooperación marroquí para el retorno. Pero no puede trasladarse mecánicamente la conclusión de 2021. El hecho de que Marruecos utilizara la migración como presión política en un episodio anterior aumenta la plausibilidad de determinadas hipótesis y justifica una investigación reforzada, pero no sustituye, sin embargo, la prueba del caso posterior. La responsabilidad internacional no opera por antecedentes de carácter, por más que sean poderosas fuentes indiciarias que no han de despreciarse: exige atribución de la conducta concreta y determinación de la obligación infringida.

La comparación también revela una transformación normativa. En 2021 no existía una definición positiva y operativa de «instrumentalización» en el Derecho de la Unión. En 2026, el Reglamento (UE) 2024/1359, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024 (LA LEY 12124/2024), por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147 (LA LEY 16241/2021) (10) proporciona esa categoría, establece un procedimiento europeo de reconocimiento y articula medidas temporales de solidaridad y adaptación procedimental. La novedad no elimina la controversia. Al contrario, obliga a impedir que el concepto se convierta en una etiqueta política autosuficiente que rebaje garantías sin cumplir los presupuestos reglamentarios.

III. La instrumentalización migratoria como categoría jurídica y como problema probatorio

1. De la «migración coercitiva» a la definición europea

La utilización estratégica de movimientos de población no es una realidad nueva. La literatura de relaciones internacionales, como nos enseñan KELLY GREENHILL (11) desde California o TOBIAS BÖHMLER (12) desde la Universidad de Essex en Reino Unido, acuñó la noción de *coercive engineered migration* para describir movimientos transfronterizos deliberadamente creados o manipulados con la finalidad de obtener concesiones políticas, militares o económicas del Estado destinatario. La aportación de GREENHILL resulta útil porque evita dos reduccionismos: ni todo flujo masivo es espontáneo, ni toda migración políticamente explotada ha sido necesariamente creada por un Estado. La conducta puede consistir en producir, inducir, facilitar, amenazar con facilitar o aprovechar un movimiento ya existente.

El artículo 1.4.b) del precitado Reglamento (UE) 2024/1359 (LA LEY 12124/2024) define la instrumentalización como una situación en la que un tercer país o un actor no estatal hostil fomenta o facilita el desplazamiento de nacionales de terceros países o apátridas hacia las fronteras exteriores o hacia un Estado miembro, con el objetivo de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, cuando esas acciones puedan poner en peligro funciones esenciales, entre ellas el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de la seguridad nacional. La norma incorpora, por tanto, cuatro elementos: un sujeto instrumentalizador; una conducta de fomento o facilitación; una finalidad desestabilizadora; y una aptitud objetiva para comprometer funciones esenciales.

No basta la mera pasividad fronteriza ni la existencia de tráfico ilícito. El considerando 15 excluye del concepto las situaciones en las que actores no estatales organizados participan en el tráfico ilícito de migrantes sin que exista una finalidad de desestabilización. Esta precisión es decisiva en el caso de Ceuta. La eventual actuación de redes criminales, sin perjuicio de la concurrencia de otras circunstancias, justifican la intervención de Europol, la investigación penal y un refuerzo de inteligencia, y obligan a examinar minuciosamente si concurre la instrumentalización en sentido reglamentario.

Cada hipótesis conduce a consecuencias distintas. La estrategia española debe diseñarse en niveles de atribución, de forma que la intensidad de las medidas se corresponda con la calidad de la evidencia.

2. La instrumentalización no despersonaliza a quienes migran

El concepto describe la conducta del instrumentalizador, no una cualidad jurídica de las personas desplazadas. Quien es utilizado como medio de presión conserva su dignidad, sus derechos fundamentales y, en su caso, su necesidad de protección. Esta distinción no es retórica. Si la calificación de «instrumentalizado» se trasladara a la persona como causa automática de exclusión, el tercer Estado obtendría precisamente uno de los efectos desestabilizadores buscados: inducir al Estado afectado a vulnerar su propio orden constitucional.

Una parte de la doctrina europea (13) ha advertido del riesgo de que la instrumentalización se convierta en una fórmula de excepción permanente en las fronteras y en una coartada para normalizar devoluciones sumarias, violencia o privaciones de libertad. La objeción merece ser tomada en serio, aunque no obliga a negar la existencia del fenómeno. La respuesta correcta consiste en reconocer la amenaza sin aceptar que su constatación elimine el control judicial efectivo.

El Reglamento 2024/1359 confirma esta conclusión. Las medidas temporales han de ser necesarias, proporcionadas y estrictamente limitadas a lo exigido por la situación. La Carta de los Derechos Fundamentales, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (LA LEY 16/1950), la Convención de Ginebra y el Derecho internacional del mar siguen siendo aplicables. En consecuencia, la instrumentalización puede justificar mayor capacidad operativa, procedimientos acelerados dentro de la ley, solidaridad europea y presión diplomática, pero no deben conducir a un vacío normativo en el que la frontera se convierta en un espacio sustraído al Derecho ni a devaluar nuestros principios y cultura al abyecto límite de quienes emplean la fragilidad y miseria de sus gentes como instrumento de presión.

3. Un expediente nacional de atribución

La primera medida jurídica que España debería adoptar es la elaboración de un expediente nacional de atribución, coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional e integrado por información del Centro Nacional de Inteligencia, Guardia Civil, Policía Nacional, Vigilancia Aduanera, inteligencia militar (CIFAS, Mando conjunto del ciberespacio) y servicios diplomáticos. Debería existir una versión clasificada, para la toma de decisiones, y una versión pública suficientemente motivada, destinada al control parlamentario, a las instituciones europeas y a los socios internacionales.

El expediente tendría que reconstruir la cronología de despliegues y repliegues marroquíes, identificar convocatorias, canales y administradores en redes sociales; analizar flujos financieros y logísticos, determinar la actuación de organizaciones criminales, conservar imágenes terrestres, marítimas y satelitales, examinar comunicaciones bilaterales y valorar si existieron órdenes o tolerancia consciente.

La utilidad del expediente es asimismo preventiva. Una respuesta escalonada y previamente definida permite que el eventual instrumentalizador conozca el coste creciente de su conducta.

IV. Ceuta, soberanía e integridad territorial: el deber positivo de defensa del estado

1. La soberanía sobre Ceuta como presupuesto constitucional indisponible

Ceuta no es un espacio periférico sometido a una soberanía atenuada. El artículo 1 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta (LA LEY 1077/1995) (14) proclama que la ciudad forma parte integrante de la Nación española. La Constitución fundamenta la unidad del Estado en su artículo 2 y atribuye la soberanía nacional al pueblo español en el artículo 1.2. La consecuencia jurídica es inequívoca: la defensa del territorio ceutí tiene la misma dignidad constitucional que la de cualquier otro territorio español. Las controversias políticas o las reivindicaciones formuladas desde el exterior no alteran un ápice ese título ni reducen las obligaciones de los poderes públicos.

La soberanía posee aquí una dimensión normativa y otra material. La primera expresa la titularidad del poder público y la segunda exige que las instituciones españolas lo ejerzan de forma efectiva y continuada. Un Estado conserva jurídicamente su soberanía, aunque su frontera padezca una irrupción temporal, pero incumpliría su deber constitucional si aceptase como normal una pérdida recurrente de control o si subordinase de manera estructural la seguridad de sus ciudadanos a decisiones discrecionales de un tercero. La cooperación con Marruecos puede ser conveniente si actúa con lealtad, pero no puede convertirse en una delegación fáctica de la defensa fronteriza, ni alcanzar una intensidad que la convierta en imprescindible.

2. Deber de resultado mínimo y margen de elección de los medios

El artículo 97 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) encomienda al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, de la Administración civil y militar y de la defensa del Estado. El artículo 8.1 asigna a las Fuerzas Armadas la misión de garantizar la soberanía e independencia de España y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que el artículo 104 atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Estas previsiones, completadas por los títulos competenciales del artículo 149.1.4.^a y 29.^a, no confieren un poder facultativo de intervención, pero indudablemente configuran una responsabilidad constitucional de protección.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LA LEY 1619/2005) (15) refuerza esa lectura. La política de defensa tiene por finalidad proteger el conjunto de la sociedad española, su Constitución, sus valores superiores, su soberanía, independencia e integridad territorial. Corresponde al presidente del Gobierno dirigirla y determinar sus objetivos, y al Gobierno decidir y ordenar la participación de las Fuerzas Armadas dentro del marco constitucional y legal. De ello deriva un deber de resultado mínimo, cual es la preservación de la capacidad efectiva del Estado para gobernar Ceuta, controlar sus accesos, proteger a la población y mantener los servicios esenciales. El Ejecutivo dispone de un margen amplio para elegir medios —policiales, diplomáticos, administrativos, europeos, tecnológicos, logísticos o militares—, pero no puede convertir la inacción, la improvisación permanente o la dependencia exterior en una opción políticamente neutra.

La externalización de funciones fronterizas es compatible con el Derecho cuando complementa capacidades propias, se apoya en compromisos verificables y respeta los derechos fundamentales. Deviene estratégicamente inaceptable cuando el Estado afectado carece de alternativa operativa si el tercero suspende su cooperación. Ceuta exige, por ello, una doctrina de suficiencia soberana: España ha de mantener por sí misma el personal, la inteligencia, la infraestructura y las reservas necesarias para afrontar una interrupción total de la cooperación marroquí.

Esta exigencia no es hostilidad diplomática. Es prudencia constitucional. La mejor relación bilateral es aquella en la que ninguna de las partes puede obtener concesiones mediante la amenaza de dejar de cumplir funciones esenciales. La autonomía mínima reduce la tentación de instrumentalizar la frontera y permite negociar desde la cooperación, no desde la vulnerabilidad.

Este deber positivo no autoriza actuaciones ilimitadas. La defensa de la soberanía se ejerce por el Estado de Derecho y no al margen de él. Las medidas deben tener cobertura legal, respetar la dignidad, la vida, el derecho de asilo, la protección de los menores y la prohibición de expulsiones colectivas, y quedar sometidas a control judicial y parlamentario. La firmeza no es lo contrario de la garantía sino la capacidad de alcanzar el fin constitucional empleando procedimientos jurídicamente sostenibles.

V. La Ley 36/2015 y la situación de interés para la seguridad nacional: potestad de coordinación y deber de respuesta

1. La Seguridad Nacional como función estatal transversal

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LA LEY 14800/2015) (16) define esta como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales y contribuir, junto con aliados y socios, a la seguridad internacional. Su carácter transversal no diluye las competencias sectoriales, sino que, antes bien, las coordina cuando la gravedad, extensión o pluralidad de la amenaza impiden una respuesta fragmentaria.

La STC 184/2016, de 3 de noviembre (LA LEY 174415/2016) (17) confirmó la constitucionalidad de la arquitectura básica de la Ley y subrayó que la Seguridad Nacional no constituye una materia competencial autónoma e ilimitada, sino una política pública estatal que se apoya en títulos como defensa, seguridad pública y relaciones internacionales y que debe respetar las competencias de las demás Administraciones. Esta doctrina resulta decisiva al determinar que la declaración de crisis no habilita un espacio inmune a la legalidad como tampoco permite que los conflictos competenciales paralicen una necesidad objetiva de coordinación estatal.

Los artículos 23 a 26 de la Ley regulan una figura intermedia entre la gestión ordinaria y los estados excepcionales del artículo 116 de la Constitución (LA LEY 2500/1978). Puede declararse cuando, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia o transversalidad de las medidas, la situación requiere una coordinación reforzada bajo dirección del Gobierno. La declaración debe delimitar la crisis, su ámbito geográfico y temporal, nombrar una autoridad funcional y determinar los recursos afectados. No suspende derechos fundamentales ni sustituye las potestades de extranjería, policía, defensa, protección civil, sanidad o asistencia social.

Los Reales Decretos 681/2026 (LA LEY 25865/2026) y 705/2026 (LA LEY 25896/2026) han convertido por primera vez ese diseño en práctica efectiva respecto de Ceuta. Su importancia no es meramente organizativa. Al reconocer que el desbordamiento fronterizo afecta a servicios esenciales, seguridad, acogida, identificación, transporte y funcionamiento administrativo, el Gobierno asumió formalmente que la crisis había dejado de ser un problema sectorial. La autoridad funcional debe disponer de información común, capacidad de asignar recursos, protocolos de actuación y métricas verificables. De lo contrario, la declaración corre el riesgo de quedar reducida a una etiqueta tan solemne como inútil.

2. Contenido exigible de la obligación gubernamental

La Ley de Seguridad Nacional (LA LEY 14800/2015) no habilita lógicamente la exigencia al Gobierno de un resultado absoluto. Somos plenamente conscientes que ninguna frontera puede garantizar riesgo cero, pero sí impone deberes jurídicamente reconocibles en lo atinente a la anticipación razonable, planificación, coordinación, movilización oportuna de recursos, protección de los servicios esenciales, información veraz y rendición de cuentas. Cuando existen antecedentes tan próximos como la crisis de mayo de 2021, la previsibilidad del riesgo aumenta y, con ella, la intensidad del deber de preparación.

El control político debe comprobar, al menos, si existían escenarios de contingencia para una retirada súbita de la vigilancia marroquí, qué capacidad autónoma podía desplegarse en horas, si los sistemas de inteligencia detectaron convocatorias y movimientos previos, cómo se protegieron menores y solicitantes de asilo, qué recursos judiciales, policiales y consulares estaban disponibles, cómo se protegió igualmente, por supuesto, a la población ceutí y por qué la activación del mecanismo de Seguridad Nacional se produjo en el momento elegido. No se trata de sustituir al Ejecutivo en la conducción de la crisis, sino de impedir que la noción de seguridad se utilice para ocultar las causas de una insuficiente preparación.

La declaración debe desembocar en una estructura estable para Ceuta y Melilla

La declaración debe desembocar en una estructura estable para Ceuta y Melilla: centro de fusión de inteligencia, mando interadministrativo de contingencia, inventario de recursos, ejercicios periódicos, reserva logística y sanitaria, redundancia de comunicaciones, capacidad portuaria y marítima y protocolos de refuerzo desde la Península. El plan ha de prever expresamente la hipótesis de cooperación marroquí nula o adversarial.

La frontera no se defiende únicamente mediante una barrera física. Se defiende garantizando que la ciudad continúa gobernada, abastecida, comunicada y protegida aún bajo presión. Esa continuidad es la expresión más concreta de la soberanía.

3. Cultura de defensa, seguridad nacional y pedagogía social de la soberanía

La obligación estatal de preservar la soberanía no se satisface únicamente mediante capacidades materiales, inteligencia o planeamiento operativo. La defensa posee también una dimensión social sin la cual resulta difícil

sostener en el tiempo la anticipación, la inversión y la voluntad política necesarias. El artículo 31 de la Ley Orgánica 5/2005 (LA LEY 1619/2005) atribuye al Ministerio de Defensa la promoción de una cultura de defensa encaminada a que la sociedad conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales, imponiendo asimismo a los demás poderes públicos una contribución a esa finalidad. En paralelo, el artículo 5 de la Ley 36/2015 (LA LEY 14800/2015) obliga al Gobierno a fomentar una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad y a desarrollar acciones y planes de conocimiento y sensibilización sobre riesgos, amenazas, prevención, reacción, resistencia y recuperación. No se trata, por tanto, de una actividad ornamental ni de una opción de comunicación gubernamental, sino de una dimensión legalmente integrada en las políticas de defensa y Seguridad Nacional.

La aportación doctrinal de RAFAEL CALDUCH (18) permite ordenar esta exigencia en cuatro componentes sucesivos —conocimiento, comunicación, concienciación y compromiso— que conforman la denominada estrategia de las «4C». La secuencia posee especial utilidad para Ceuta y Melilla. No cabe esperar una disposición social estable a asumir los costes de la defensa si previamente se desconocen la geografía estratégica española, la función constitucional de las Fuerzas Armadas, la diferencia entre seguridad interior y defensa, el alcance real de las alianzas o las vulnerabilidades derivadas de una dependencia exterior excesiva. El conocimiento ha de generarse mediante redes multidisciplinares cívico-militares —CESEDEN, IEEE, universidades, colegios profesionales y centros de pensamiento— y difundirse con lenguaje accesible, sin perder rigor. La comunicación solo produce conciencia defensiva cuando está presidida por la veracidad, la transparencia compatible con la información clasificada y la confianza institucional. Y, únicamente una conciencia así formada puede desembocar en compromiso social duradero.

El estudio colectivo «Pedagogía de la cultura de la defensa» (19), elaborado precisamente en el marco del Curso de Defensa Nacional, añade una premisa de extraordinario valor constitucional: la seguridad y la defensa deben presentarse a la ciudadanía como un servicio público esencial que protege el Estado social y democrático de Derecho, el ejercicio cotidiano de los derechos y libertades y la posibilidad misma de decidir libremente el propio modo de vida. Esta perspectiva evita identificar cultura de defensa con militarización o propaganda. Su finalidad es explicar el «por qué» de la política de defensa, acercar las Fuerzas Armadas a todos los sectores ideológicos y generacionales, introducir contenidos formativos adecuados en las distintas etapas educativas y mostrar que la prevención, la disuasión y la preparación son condiciones del bienestar, no realidades contrapuestas a él.

La incertidumbre relativa a la protección atlántica de Ceuta y Melilla ofrece, en este sentido, un ejemplo privilegiado de pedagogía pública. Una cultura de defensa madura no puede construirse sobre dos simplificaciones igualmente perjudiciales: asegurar que el artículo 5 opera de forma automática y territorialmente inequívoca respecto de las dos ciudades, ni presentar su discutida inclusión en el artículo 6 como sinónimo de abandono aliado. Debe explicarse que Canarias cuenta con una cobertura textual sólida, que Ceuta y Melilla suscitan una duda jurídica real, que el artículo 4 permite consultas sin limitación geográfica, que la eventual invocación del artículo 5 depende de una decisión política consensuada y de las circunstancias del caso, que existen mecanismos europeos y bilaterales complementarios y, sobre todo, que ninguna alianza exonera al Estado del deber de mantener capacidades propias. La precisión jurídica, lejos de debilitar la disuasión, evita falsas expectativas y convierte la reivindicación española de clarificación en una política de Estado comprensible y defendible.

La pedagogía debe completarse con comunicación estratégica. Los conflictos híbridos actúan sobre el ámbito cognitivo mediante desinformación, ambigüedad y polarización, y la insuficiente cultura de defensa limita la credibilidad del relato público. De ahí que una estrategia para Ceuta y Melilla deba integrar información periódica, proactiva y verificable. Es preciso establecer portavoces coordinados, trabajar en la alfabetización mediática y fomentar la cooperación con medios, universidades y sociedad civil. El secreto puede proteger operaciones, fuentes o inteligencia, pero no debe transformarse en opacidad sobre los fundamentos jurídicos de la defensa, las responsabilidades institucionales o las líneas generales de contingencia. La confianza ciudadana constituye también una capacidad estratégica (20).

VI. Distribución de funciones: gobierno, fuerzas y cuerpos de seguridad, fuerzas armadas y Ciudad de Ceuta

1. Dirección gubernamental y coordinación interministerial

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. En una crisis fronteriza con dimensión bilateral y europea, la unidad de dirección política es imprescindible. Interior no puede resolver por sí solo la readmisión; el Ministerio de Asuntos Exteriores necesita información operativa; el Ministerio de Inclusión requiere previsiones de llegada; el de Infancia y Juventud debe proteger a los menores; el de Justicia ha de

garantizar capacidad jurisdiccional con los recursos y medios adecuados. Y el Ministerio de Defensa puede aportar capacidades críticas, debiendo jugar un papel singularmente relevante por la envergadura de la crisis padecida.

La autoridad funcional debe traducir esa unidad política en órdenes de coordinación compatibles con las competencias legales. Su principal producto no debería ser la jerarquía, sino la integración: una imagen común de situación, protocolos compartidos, prioridades, asignación de recursos, mecanismos de solución de conflictos y evaluación continua. La coordinación es más exigente que el mando, porque obliga a armonizar autoridades que conservan responsabilidad propia.

2. Guardia Civil, Policía Nacional y Fuerzas Armadas

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LA LEY 619/1986) (21) atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la misión de proteger derechos, garantizar la seguridad ciudadana y ejecutar las funciones previstas en el artículo 11. La Guardia Civil ejerce, entre otras, la custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos y el resguardo fiscal en tanto que la Policía Nacional asume las funciones de extranjería, documentación, entrada y salida del territorio y control de extranjeros.

En Ceuta, ambas instituciones conforman el núcleo operativo. La Guardia Civil debe impedir cruces irregulares, salvar vidas en el mar, custodiar el perímetro e investigar redes. Por su parte, el Cuerpo Nacional de Policía identifica, documenta, tramita extranjería y asilo y ejecuta resoluciones. La crisis exige refuerzos estables y no exclusivamente temporales, unidades de interpretación, equipos de policía científica, especialistas en trata, personal de asilo y capacidades de análisis digital.

El uso de la fuerza se rige por congruencia, oportunidad y proporcionalidad. La magnitud de un grupo no habilita indiscriminación. La planificación ha de privilegiar barreras seguras, canalización de flujos, advertencias comprensibles, vigilancia temprana y medios que reduzcan el riesgo de lesiones o ahogamiento. La soberanía se protege mejor cuando la frontera puede controlarse sin producir una catástrofe humana.

La Ley Orgánica 5/2005 (LA LEY 1619/2005), de la Defensa Nacional, concreta las misiones constitucionales de las Fuerzas Armadas y permite su contribución, junto con instituciones del Estado y Administraciones, a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas. La intervención debe ser acordada por las autoridades competentes y respetar la legislación aplicable.

En Ceuta, el apoyo militar resulta especialmente adecuado para la vigilancia aérea y marítima, inteligencia de imágenes, comunicaciones seguras, transporte, despliegue sanitario, ingeniería, alojamiento, abastecimiento y protección de infraestructuras militares. También puede tener un efecto disuasorio legítimo frente a una eventual escalada estatal y, desde luego, están llamadas a defender nuestras fronteras y soberanía con todos los recursos disponibles, pero ello requiere también inteligencia y previsión, toda vez que la imagen del Ejército confrontando directamente con migrantes desarmados sería operativa, jurídica y diplomáticamente contraproducente.

3. Ciudad de Ceuta, justicia y protección de menores

La Ciudad de Ceuta soporta la consecuencia inmediata sobre servicios sociales, policía local, protección civil, abastecimiento y, de modo especialmente intenso, tutela de menores. Su participación en la dirección estratégica debe ser real. El Estado no puede descargar sobre una ciudad de población y territorio limitados una obligación de acogida estructuralmente desproporcionada.

La Administración de Justicia, el Ministerio Fiscal y los Colegios de la Abogacía son asimismo recursos críticos. La aceleración de procedimientos no puede lograrse a costa de suprimir asistencia letrada, intérprete o control judicial. Deben habilitarse turnos especializados, sistemas telemáticos seguros, refuerzos de Fiscalía de menores y juzgados, y coordinación con el servicio de orientación jurídica. El tiempo jurídico es parte de la capacidad de frontera: un procedimiento garantista pero inoperante durante meses tampoco protege adecuadamente el interés general.

VII. Frontera, devolución, asilo y protección de menores

1. Rechazo en frontera y devolución: dos instituciones distintas

La disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LA LEY 126/2000) (22) establece un régimen especial para Ceuta y Melilla, determinando que quienes sean detectados en la línea fronteriza de las demarcaciones territoriales mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente pueden ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal. La actuación debe respetar la normativa internacional de derechos humanos y protección internacional y prestar especial atención a menores y personas vulnerables.

La STC 172/2020, de 19 de noviembre (LA LEY 174332/2020) (23) , declaró constitucional el precepto mediante una interpretación condicionada. El rechazo no queda fuera del Derecho, debiendo existir en todo momento control judicial, respeto de obligaciones internacionales, posibilidad real de acceso a los puestos habilitados para solicitar asilo y atención individual a personas vulnerables. La STC 13/2021, de 28 de enero (LA LEY 2304/2021) (24) , reiteró que la aplicación de la disposición exige una lectura conforme con el Convenio Europeo y con la protección internacional.

Más recientemente, la STS 814/2026, de 29 de junio (LA LEY 194995/2026) (25) , ha añadido una delimitación decisiva. La Sala Tercera concluyó que la disposición adicional décima no es aplicable a las personas interceptadas en el mar cuando intentan alcanzar Ceuta o Melilla a nado, porque en ese supuesto no están tratando de superar los elementos físicos de contención a los que se refiere la norma. Debe utilizarse el procedimiento ordinario de devolución, con las garantías correspondientes. Huelga decir que la judicatura no elabora la norma y, si aquella padece déficits en su redacción, es responsabilidad del legislador su perfección atendiendo a los criterios y consejos de los técnicos, Consejo de Estado, Comisión Codificadora... La sentencia, en todo caso, no reconoce un derecho general a permanecer en España ni impide el retorno.

2. El Convenio Europeo de Derechos Humanos

La Gran Sala del TEDH, al resolver el caso N.D. y N.T. contra España, en Sentencia de 13 de febrero de 2020 (26) , no apreció violación del artículo 4 del Protocolo núm. 4 ni del artículo 13 en el concreto salto colectivo de la valla de Melilla examinado. La decisión descansó en circunstancias específicas: existencia de vías legales de entrada, conducta de los demandantes al optar por un acceso masivo y fuerza organizada, y ausencia de razones convincentes que les impidieran utilizar los procedimientos habilitados. El fallo no autoriza devoluciones indiscriminadas en cualquier contexto. Su doctrina exige que las vías legales sean genuinamente accesibles y que el Estado no haya colocado a la persona en la imposibilidad de utilizarlas. Tampoco neutraliza el principio de no devolución ni la protección de menores y vulnerables.

En el ámbito marítimo, examinado también por la Gran Sala del TEDH en el caso Hirsi Jamaa y otros contra Italia, resuelto por Sentencia de 23 de febrero de 2012 (27) , el Tribunal estableció que el control efectivo ejercido por agentes estatales sobre personas interceptadas en el mar activa la jurisdicción del Estado y las obligaciones del Convenio. La devolución colectiva a Libia, sin examen individual del riesgo, vulneró el artículo 3 y el artículo 4 del Protocolo núm. 4. La doctrina resulta directamente relevante para quienes son interceptados a nado o en embarcaciones en aguas bajo jurisdicción española.

Finalmente, en la STEDH de 15 de diciembre de 2016 (LA LEY 265402/2016) (28) , en el caso Khlaifia y otros contra Italia, se reitera que la prohibición de expulsiones colectivas no exige necesariamente un procedimiento judicial complejo para cada persona, pero sí una posibilidad real de exponer circunstancias individuales y una evaluación que no sea puramente automática. La conclusión para Ceuta es nítida: el sistema puede y debe ser acelerado, pero no anónimo.

3. Derecho de asilo y jurisprudencia del Tribunal de Justicia

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (LA LEY 19199/2009) (29) , reconoce el derecho a solicitar protección internacional y prohíbe la devolución cuando exista riesgo de persecución o daño grave. El Pacto Europeo introduce procedimientos fronterizos y de retorno más integrados, pero no elimina la evaluación individual. La Carta de Derechos Fundamentales protege el derecho de asilo en su artículo 18 y prohíbe las expulsiones colectivas y el retorno a un riesgo grave en el artículo 19.

El Tribunal de Justicia, a través de su Gran Sala, en Sentencia de 17 de diciembre de 2020 (30) , Comisión contra Hungría C-808/18, ha reiterado que las crisis fronterizas no permiten a los Estados miembros suspender unilateralmente el sistema común. Al resolver el conflicto suscitado, declaró contrarias al Derecho de la Unión las prácticas que limitaban el acceso a la protección y expulsaban forzosamente a nacionales de terceros países hacia la frontera sin observar los procedimientos y garantías aplicables. En el mismo sentido, la Gran Sala del TJUE, en Sentencia de 14 de mayo de 2020 (31) —asuntos acumulados C-924/19 PPU y C-925/19 PPU—, calificó determinadas condiciones de las zonas de tránsito como detención y exigió control judicial efectivo. Y, en STJUE de 20 de junio de 2022 (32) —M.A. c. Valstybės sienos apsaugos tarnyba, asunto C-72/22 PPU—, el Tribunal rechazó que una situación de emergencia por afluencia masiva o instrumentalización permitiera impedir a una persona en situación irregular presentar una solicitud de protección o detenerla por el solo hecho de su entrada irregular. Finalmente, en STJUE de 22 de junio de 2023 (LA LEY 119971/2023) (33) , —en Comisión c. Hungría, C-823/21—, consideró incompatible con

el Derecho de la Unión un mecanismo que obligaba a formular una declaración previa en una embajada de un tercer país como condición para acceder al procedimiento de asilo.

Estas decisiones no impiden proteger la frontera. Exigen distinguir entre control de entrada y acceso al procedimiento de protección. España puede intensificar vigilancia, canalizar solicitudes hacia puntos determinados, aplicar procedimientos fronterizos, reducir plazos y ejecutar retornos, pero ello no equivale a convertir la dificultad operativa en una denegación general de acceso al asilo.

4. Menores: prohibición de automatismos

La crisis de 2021 dejó una enseñanza especialmente severa. Las SSTS 86/2024, de 22 de enero (LA LEY 1897/2024) (34) y 87/2024, de 22 de enero (35) declararon contrarias a Derecho las actuaciones de retorno de menores desde Ceuta realizadas sin procedimiento individual suficiente, sin garantías y sin una comprobación adecuada de su situación familiar y de su interés superior. El Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos sobre cooperación en el ámbito de la prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su retorno concertado, hecho en Rabat el 6 de marzo de 2007 (36) sobre menores, no constituye una habilitación para entregas colectivas, toda vez que exige que cada retorno sea asistido, seguro, compatible con la legislación española y fundado en una reunificación familiar efectiva o en una recepción adecuada.

El artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (LA LEY 3489/1990) y el artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales obligan a que el interés superior sea una consideración primordial. Debe verificarse edad, identidad, vínculos familiares, riesgo de trata, necesidad de protección, voluntad y condiciones de recepción. La presión sobre los servicios no convierte a un menor en adulto ni permite presumir que su nacionalidad garantiza una acogida idónea.

5. Un modelo operativo jurídicamente viable

España necesita unidades móviles permanentes de frontera y retorno, disponibles veinticuatro horas, integradas por Policía, intérpretes, asistencia letrada, personal de asilo, sanidad, Fiscalía y especialistas en vulnerabilidad. Su función debe permitir registrar, identificar, informar, detectar necesidades de protección, decidir el cauce jurídico y ejecutar de modo inmediato las resoluciones recurribles cuando sea posible.

La capacidad tecnológica debe permitir expedientes interoperables, documentación biométrica, trazabilidad de entrevistas y comunicación con autoridades consulares. La rapidez no nace de reducir derechos, sino de dotar de medios a los procedimientos. Cuando la Administración carece de intérpretes, instructores o plazas, la garantía se convierte en demora y la demora en pérdida de control.

Cualquier reforma de la Ley de extranjería (LA LEY 126/2000) sobre interceptaciones marítimas debería regular un procedimiento individual acelerado, no extender ficticiamente el concepto de «elemento de contención» para eludir la STS 814/2026 (LA LEY 194995/2026). La seguridad jurídica exige aceptar la distinción jurisprudencial y diseñar un cauce específico compatible con el asilo, el *non-refoulement*, la asistencia y el control judicial.

VIII. El marco europeo: fronteras exteriores, pacto de migración y régimen de crisis

1. Ceuta como frontera exterior de la Unión. El Reglamento (UE) 2024/1359: crisis e instrumentalización

Los artículos 77 a 80 TFUE (LA LEY 6/1957) articulan una política común de fronteras, asilo e inmigración basada en la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades. La competencia europea no sustituye la obligación inmediata de España de controlar su frontera, pero condiciona los procedimientos y proporciona instrumentos de apoyo.

El principio de solidaridad del artículo 80 TFUE (LA LEY 6/1957) no debe quedar reducido a una declaración. Una afluencia concentrada sobre una ciudad de tamaño limitado afecta de manera desproporcionada a España y, dentro de España, a Ceuta.

El Reglamento 2024/1359, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147 (LA LEY 16241/2021) (37) distingue dos supuestos relevantes. Existe situación de crisis cuando llegadas masivas de nacionales de terceros países o apátridas, incluidas las producidas tras operaciones de búsqueda y salvamento, hacen que un sistema de asilo, recepción, protección de menores o retorno bien preparado deje de ser funcional, incluso en una zona local o regional, con graves consecuencias para el sistema común. Existe

instrumentalización, sin embargo, cuando concurren los elementos de fomento o facilitación, finalidad desestabilizadora y riesgo para funciones esenciales ya examinados.

España no puede declarar unilateralmente que concurre una situación europea de instrumentalización y aplicar por sí sola todas las derogaciones. Debe dirigir una solicitud motivada a la Comisión. Esta evalúa la situación, puede proponer una decisión de ejecución y el Consejo autoriza las medidas temporales. El procedimiento garantiza que las excepciones sean europeamente controladas y que la solidaridad acompañe a las obligaciones del Estado afectado.

La crisis de Ceuta parece reunir, al menos *prima facie*, elementos suficientes para solicitar la evaluación como «situación de crisis» por afluencia masiva y disfunción local, con independencia de que pueda probarse la instrumentalización. Esta distinción es estratégica. Vincular toda ayuda europea a demostrar desde el inicio una operación marroquí podría retrasar medidas necesarias. España puede solicitar la activación por la magnitud objetiva y aportar posteriormente la evidencia sobre instrumentalización.

2. Código de fronteras Schengen y medidas en pasos fronterizos

El Reglamento (UE) 2024/1717, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024 (LA LEY 14844/2024), que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 (LA LEY 4036/2016) por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (38) reformó el Código de fronteras Schengen (LA LEY 4036/2016) para responder, entre otros riesgos, a la instrumentalización. En esos casos, un Estado miembro puede limitar temporalmente el número de pasos fronterizos abiertos o sus horarios, siempre que garantice un acceso real y efectivo a la protección internacional y respete los derechos de ciudadanos de la Unión, residentes y personas protegidas.

La reforma permite también adoptar medidas necesarias cuando grandes grupos intentan cruzar irregularmente en masa y utilizando la fuerza, y contempla el uso de medios técnicos, electrónicos e infraestructuras móviles o estacionarias para vigilancia. A la vez, obliga a reducir la pérdida de vidas en las fronteras. Esto excluye dispositivos diseñados o utilizados de forma que creen un riesgo desproporcionado de ahogamiento.

España podría modular temporalmente determinados pasos, reforzar controles, canalizar entradas y separar flujos, pero ha de meditar si un cierre absoluto y en principio indefinido pudiera resultar jurídicamente vulnerable y económicamente perjudicial para Ceuta. La gestión inteligente combina seguridad, continuidad de la vida transfronteriza lícita y acceso controlado a procedimientos.

3. Frontex, EUAA y Europol

El Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019 (LA LEY 17236/2019), sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 (LA LEY 17641/2013) y (UE) 2016/1624 (LA LEY 14720/2016) (39), permite a Frontex asistir a los Estados miembros mediante equipos de gestión de fronteras, retorno, vigilancia, análisis de riesgos y apoyo técnico. España debería solicitar un dispositivo específicamente adaptado a Ceuta, no solo presencia simbólica. Podría incluir expertos en documentación, retorno, intérpretes, vigilancia marítima y análisis de redes.

La Agencia de Asilo de la Unión Europea, regulada por el Reglamento (UE) 2021/2303 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2021 (LA LEY 28616/2021), relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea (40), puede aportar equipos de apoyo, formación, información sobre países de origen y asistencia en recepción. Europol, conforme a la previsión establecida en el Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016 (LA LEY 8064/2016), relativo a Europol (41) puede coordinar el análisis penal de redes de tráfico, financiación, campañas digitales y conexiones transnacionales. Las tres agencias deben actuar bajo responsabilidad española y con pleno respeto de sus mecanismos de derechos fundamentales.

La europeización aporta capacidad y legitimidad. También impone transparencia: las operaciones conjuntas deben tener reglas claras, registro de incidentes, supervisión de derechos y canales de denuncia. La presencia europea no puede servir para diluir la responsabilidad entre múltiples actores.

4. Solidaridad, financiación y dimensión exterior

El nuevo marco europeo de gestión de asilo y migración prevé mecanismos de solidaridad que pueden materializarse en reubicaciones, contribuciones financieras, apoyo operativo o medidas alternativas. España debe exigir que la solidaridad se mida por la presión real soportada por Ceuta y no únicamente por estadísticas nacionales agregadas.

En la dimensión exterior, la Unión dispone de cooperación financiera, política de visados, acuerdos de asociación y medidas restrictivas. El artículo 25 bis del Reglamento (CE) nº 810/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de

13 de julio de 2009 (LA LEY 16455/2009), por el que se establece un Código comunitario de visados (42) permite valorar el nivel de cooperación de terceros países en readmisión y adoptar medidas sobre determinados procedimientos de visado.

Las sanciones selectivas contra autoridades, empresas o redes que participen en una instrumentalización acreditada pueden diseñarse a escala europea, como muestra la respuesta frente a Bielorrusia. Requerirían una base específica, prueba individualizada, motivación y respeto de derechos de defensa. España no puede imponer unilateralmente aranceles generales ni suspender preferencias comerciales pertenecientes a la política comercial común, competencia exclusiva de la Unión conforme a los artículos 3.1.e) (LA LEY 6/1957) y 207 TFUE (LA LEY 6/1957).

IX. Marruecos: indicios razonables, atribución y responsabilidad internacional

1. Indicios razonables y responsabilidad de una investigación rigurosa

La responsabilidad de Marruecos no puede resolverse mediante una presunción política de inocencia ni mediante una imputación automática por la mera procedencia geográfica de las personas. El método jurídicamente correcto exige separar cuatro niveles: hechos acreditados; indicios objetivos; inferencia razonable de participación o tolerancia; y atribución definitiva de un ilícito internacional. La prudencia requerida en el último nivel no obliga a ignorar los anteriores.

En la crisis de 2026 concurren elementos que, considerados conjuntamente, justifican hablar de indicios razonables. La afluencia no fue solo numerosa, sino también extraordinariamente simultánea. Partió de un territorio en el que el Estado marroquí ejerce un control policial y administrativo intenso y reprodujo la vulnerabilidad revelada en mayo de 2021. Tuvo una aptitud objetiva inmediata para saturar Ceuta y condicionar la agenda española, y se desarrolló en un entorno bilateral en el que la frontera y la cooperación migratoria han sido empleadas como instrumentos de influencia. Ninguno de estos elementos prueba por separado una orden estatal, pero confluyen en la formulación de una convicción. Su convergencia sí hace, por el contrario, jurídicamente insuficiente la explicación que reduzca todo el episodio a una espontaneidad social o a la actividad autónoma de redes criminales.

El precedente de 2021 posee especial valor contextual. El Parlamento Europeo (43) condenó entonces la utilización por Marruecos de los controles fronterizos y de la migración, incluidos menores, como presión política sobre España. Ese pronunciamiento no demuestra la autoría de la crisis de 2026, pero impide tratar como inverosímil la hipótesis de repetición. En la valoración indiciaria, la existencia de un patrón precedente, reconocido por una institución europea, incrementa la obligación de investigar.

La atenuada, cuasi nula, cooperación marroquí posterior en retornos tampoco excluye una posible responsabilidad previa

La atenuada, cuasi nula, cooperación marroquí posterior en retornos tampoco excluye una posible responsabilidad previa. Jurídicamente, incluso pueden coexistir perfectamente una tolerancia inicial, destinada a permitir la formación de la crisis, y una intervención posterior orientada a controlarla una vez alcanzado su efecto político. La conducta ulterior puede reducir el daño o facilitar la restitución, pero no borra necesariamente la fase precedente. Por ello deben conservarse imágenes, comunicaciones, movimientos de unidades, registros de llamadas, mensajes de convocatoria,

órdenes administrativas y datos de transporte de las horas anteriores y posteriores al inicio de la entrada.

2. Reglas de atribución y posibles formas del ilícito. El estándar aplicable a cada tipo de medida

El Tratado de amistad, buena vecindad y cooperación entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 4 de julio de 1991 (LA LEY 817/1993) (44), obliga a las partes a respetar la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política, y a abstenerse de intervención directa o indirecta y de actos de coerción de naturaleza militar, política, económica o de cualquier otra índole. Si se acreditase que autoridades marroquíes facilitaron la afluencia para forzar una decisión española, la conducta podría ser examinada como incumplimiento del Tratado y como injerencia coercitiva. Incluso sin alcanzar ese umbral, la negativa injustificada a investigar, identificar, readmitir o compartir información podría constituir un incumplimiento específico de cooperación.

La categoría europea de instrumentalización ofrece un parámetro adicional como hemos anticipado. El Reglamento (UE) 2024/1359 (LA LEY 12124/2024) contempla la situación en la que un tercer país o un agente hostil fomenta o facilita el movimiento de nacionales de terceros países o apátridas hacia las fronteras exteriores con el propósito de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro y poniendo en riesgo funciones esenciales. La definición no sustituye las reglas internacionales de atribución, pero permite a las instituciones europeas reconocer y gestionar una crisis aun cuando la respuesta deba adoptarse antes de que concluya un procedimiento completo de responsabilidad estatal.

No todas las decisiones requieren el mismo grado de prueba. Una declaración formal de responsabilidad, una contramedida internacional o una reclamación de reparación exigen identificar la obligación incumplida y atribuir la conducta con solidez. En cambio, una nota de protesta, la convocatoria del embajador, una solicitud de información, el refuerzo autónomo de la frontera, la activación de mecanismos europeos, la revisión de riesgos o la suspensión prudencial de nuevas autorizaciones sensibles pueden fundarse en una evaluación razonable de amenaza y en el principio de prevención.

Conviene distinguir también entre retorsión y contramedida. La retorsión consiste en una conducta inamistosa pero lícita —llamada a consultas, suspensión de visitas, reducción de cooperación discrecional— y no exige justificar la infracción de una obligación propia. La contramedida, por el contrario, suspende temporalmente el cumplimiento de una obligación frente al Estado responsable y solo es admisible tras un ilícito previo, con requerimiento de cese, finalidad de inducir al cumplimiento y respeto de necesidad, proporcionalidad y reversibilidad. España debe comenzar por medidas soberanas y retorsiones jurídicamente limpias, reservando las contramedidas para un expediente de atribución suficientemente consolidado, pero sin complejos en su uso si así resultara acreditado.

Debe constituirse un equipo conjunto integrado por Presidencia del Gobierno, Asuntos Exteriores, Interior, Defensa, CNI, Guardia Civil, Policía Nacional, Aduanas y Fiscalía, con dos productos: un informe clasificado y una versión pública probatoriamente responsable. El expediente ha de incluir cronología de movimientos en territorio marroquí, comportamiento de las fuerzas fronterizas, análisis de redes sociales, financiación y transporte, inteligencia de señales disponible, cooperación consular y evolución de los retornos. La versión pública debe explicar qué hechos están probados, qué extremos son inferencias y qué información permanece pendiente.

Ese expediente debe remitirse, en el nivel de clasificación adecuado, a la Comisión, el Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, Frontex, Europol y los aliados consultados en la OTAN. Europeizar la atribución reduce la vulnerabilidad de España frente a una controversia puramente bilateral y permite que las consecuencias —visados, financiación, comercio o sanciones— sean decididas por quien ostenta la competencia.

Si se demostrase participación estatal, España podría exigir cese, garantías de no repetición y reparación de los daños materialmente cuantificables: despliegues extraordinarios, asistencia, transporte, daños a infraestructuras, costes sanitarios, judiciales y administrativos y perjuicios directos acreditados. La reclamación debería formularse primero por vía diplomática y apoyarse en una memoria económica transparente. Paralelamente, podría promover medidas europeas selectivas frente a autoridades, entidades o operadores que hubieran participado.

La acusación pública debe ser firme cuando la prueba lo permita y prudente mientras se completa. La credibilidad internacional de España depende de no exagerar la evidencia. Su soberanía depende, igualmente, de no minimizar indicios que razonablemente apuntan a una actuación de presión. El punto de equilibrio no es la neutralidad: es la atribución disciplinada.

X. La dimensión de defensa colectiva: Unión Europea y OTAN

1. Artículos 4, 5 y 6 de la OTAN

El artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte (LA LEY 5/1949) permite a cualquier aliado solicitar consultas cuando, a juicio de una parte, se encuentre amenazada su integridad territorial, independencia política o seguridad. Es el cauce adecuado para una crisis híbrida o coercitiva que no alcanza el umbral de ataque armado. España puede utilizarlo para compartir inteligencia, obtener apoyo político, analizar riesgos en el Estrecho, reforzar vigilancia marítima y planificar resiliencia.

La consulta no militariza automáticamente la crisis ni presupone responsabilidad marroquí. Sirve para internacionalizar la evaluación y elevar el coste diplomático de cualquier operación hostil. Su eficacia dependerá de que España presente un análisis probatorio sólido, no una imputación retórica.

El artículo 5, por su parte, se refiere a un ataque armado contra una o varias partes. Una entrada de personas desarmadas, incluso facilitada con finalidad coercitiva, no satisface por sí sola ese umbral. Solo una operación acompañada de fuerza armada, ataques contra unidades españolas o acciones equiparables obligaría a reconsiderar la calificación.

Existe, además, un debate sobre el ámbito geográfico del artículo 6, que menciona el territorio de las partes en Europa o América del Norte y determinadas islas y fuerzas. Ceuta se encuentra geográficamente en el continente africano, aunque sea territorio español. La práctica política de la Alianza proclama la defensa de todo el territorio aliado, pero la cobertura textual automática de Ceuta no es unánimemente admitida. Esta incertidumbre refuerza la utilidad del artículo 4 y la necesidad de una posición aliada explícita. Además, estas previsiones de ayuda mutua se

encuentran actualmente dubitadas por el alejamiento de Estados Unidos hacia la Alianza. Y, en particular, por la tensión generada a nivel bilateral entre España y Estados Unidos, coincidente con una mayor proximidad de este hacia Marruecos, por más que nuestro vecino magrebí no forme parte de la OTAN.

En todo caso, la cuestión de la cobertura territorial diferenciada de Ceuta, Melilla y Canarias exige distinguir distintos planos que con frecuencia aparecen confundidos. El artículo 3 obliga a mantener y desarrollar, mediante asistencia mutua, la capacidad individual y colectiva de resistencia. El artículo 4 abre la consulta cuando se encuentre amenazada la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las partes. El artículo 5 configura la asistencia ante un ataque armado. Y el artículo 6 delimita, a los fines del anterior, los ataques comprendidos en su ámbito geográfico. La pertenencia a la Alianza nunca sustituye la responsabilidad nacional ni convierte la ayuda aliada en una respuesta automática, uniforme o necesariamente militar: cada parte adopta la acción que juzgue necesaria, incluida, en su caso, la fuerza armada.

La interpretación debe sujetarse a los artículos 29 (LA LEY 678/1969), 31 (LA LEY 678/1969) y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (LA LEY 678/1969) (45). Aunque la regla general del artículo 29 extiende un tratado a la totalidad del territorio de cada parte, opera salvo que del propio instrumento se desprenda una intención diferente. Esa intención aparece aquí objetivada en el artículo 6, que constituye una cláusula territorial especial. Su sentido ha de determinarse de buena fe conforme al significado ordinario de los términos, su contexto y el objeto y fin del Tratado, atendiendo también a cualquier acuerdo o práctica ulterior concordante. Los trabajos preparatorios y las circunstancias históricas pueden utilizarse de forma complementaria, pero no para borrar una delimitación expresa. El objeto de defensa colectiva favorece una lectura funcional y evolutiva pero no autoriza, sin embargo, a convertir un documento estratégico o una declaración política aislada en una reforma tácita del tratado.

La historia normativa confirma la relevancia deliberada de la geografía. El artículo 6 fue modificado mediante el Protocolo de adhesión de Grecia y Turquía de 1951 para incluir expresamente el territorio turco, y el Consejo del Atlántico Norte constató en 1963 la inaplicabilidad de la referencia a los departamentos franceses de Argelia tras la independencia. Esos antecedentes no resuelven por sí solos el estatuto de los territorios españoles, pero muestran que las partes han tratado las variaciones sustanciales del ámbito territorial mediante decisiones expresas, no mediante la mera afirmación de que todo territorio soberano de un aliado queda necesariamente comprendido.

La tesis restrictiva parte del significado geográfico ordinario de la expresión «territorio de cualquiera de las partes en Europa o América del Norte». Ceuta y Melilla forman parte indisponible del territorio nacional español y de la Unión Europea, pero se encuentran físicamente en el continente africano y no son islas. La pertenencia política a un Estado europeo no convierte geográficamente en europeo todo espacio sometido a su soberanía a los efectos de una cláusula que distingue territorios continentales, islas, mares, fuerzas, buques y aeronaves. La mención originaria a los departamentos franceses de Argelia —posteriormente declarada inaplicable— refuerza esta lectura: si el territorio africano de una potencia europea hubiera quedado comprendido sin más por ser territorio de una parte, aquella referencia específica habría resultado superflua.

Tampoco el artículo 29 de la Convención de Viena permite superar la dificultad, pues su regla de extensión territorial cede ante la intención diferente expresada en el artículo 6. España se adhirió en 1982 al Tratado vigente sin un protocolo que incorporase expresamente las dos ciudades al área de aplicación. El silencio del instrumento español de adhesión no puede operar como reserva —incompatible con una ampliación unilateral de obligaciones ajenas— ni como modificación aceptada por los demás aliados. Desde esta perspectiva, la vía de máxima seguridad jurídica sería un protocolo o acuerdo unánime que aclarase el ámbito territorial.

El Real Instituto Elcano (46) ha reflejado esta cautela al señalar que los conceptos estratégicos orientan la adaptación política y militar de la Alianza, pero carecen de la fuerza normativa necesaria para modificar por sí mismos el Tratado y que España puede invocar el artículo 4 y procurar una operación de respuesta incluso respecto de sus territorios norteafricanos sin que ello equivalga a afirmar una activación territorial automática del artículo 5. FÉLIX ARTEAGA (47) subraya, además, que la garantía colectiva está limitada tanto por la delimitación del artículo 6 como por la discrecionalidad de cada aliado respecto de las medidas que juzgue necesarias.

La aproximación de 360 grados del Concepto Estratégico de 2022 (48), la afirmación de que la Alianza protegerá a todos los aliados y la creciente atención al flanco sur poseen un indudable valor político, estratégico e interpretativo. No constituyen, sin embargo, una enmienda formal. El concepto estratégico guía el planeamiento y expresa una voluntad colectiva, pero no altera el texto auténtico de los artículos 5 y 6. Solo una declaración inequívocamente aceptada por todas las partes como interpretación autorizada podría adquirir relevancia como acuerdo ulterior en el sentido del artículo 31.3.a) de la Convención de Viena. Y aun entonces habría que comprobar que interpreta, y no sustituye, los términos convenidos.

La inexistencia de una cobertura territorial automática inequívoca no equivale tampoco de modo absoluto a desprotección. El primer argumento favorable reside en el artículo 4, cuya redacción no incorpora límite geográfico: basta con que, a juicio de España, se encuentre amenazada su integridad territorial, independencia política o seguridad. Una amenaza armada, híbrida o coercitiva contra Ceuta o Melilla permitiría convocar inmediatamente al Consejo del Atlántico Norte, compartir inteligencia, construir una atribución común, coordinar medidas de disuasión y preparar apoyo. La consulta es jurídicamente indiscutible y políticamente anterior a cualquier debate sobre el umbral del ataque armado.

El segundo argumento descansa en la naturaleza consensual y casuística de la invocación del artículo 5. Preguntado expresamente por Ceuta y Melilla antes y después de la Cumbre de Madrid de 2022, el secretario general JENS STOLTENBERG recordó, de una parte, la delimitación del artículo 6 y, de otra, que la invocación constituye una decisión política adoptada por consenso en el Consejo del Atlántico Norte a la vista de las circunstancias concretas. La declaración no elimina la cláusula geográfica, pero impide presentar su aplicación como un automatismo cartográfico ajeno a la naturaleza de la agresión, sus efectos sobre España y la seguridad euroatlántica, la identidad del atacante y la respuesta requerida. (49)

El tercer argumento es funcional. Un ataque contra las dos ciudades difícilmente permanecería confinado a sus límites municipales. Ceuta se integra en el sistema estratégico del Estrecho de Gibraltar y Melilla en el mar de Alborán. Una agresión podría afectar a fuerzas, buques o aeronaves españolas, a rutas marítimas, infraestructuras críticas, puertos, espacio aéreo, comunicaciones y seguridad del Mediterráneo occidental. El propio artículo 6 incluye los ataques contra fuerzas, buques y aeronaves de las partes cuando se encuentren en el mar Mediterráneo. Esta cobertura personal y operacional no transforma por sí sola el suelo de Ceuta o Melilla en territorio incluido, pero puede hacer que un mismo episodio contenga hechos inequívocamente comprendidos en la cláusula y otros sometidos a discusión.

El cuarto argumento procede de la evolución material de la Alianza. La defensa de 360 grados, la seguridad marítima, la resiliencia, la lucha contra amenazas híbridas y la atención institucional al vecindario meridional muestran que la seguridad euroatlántica ya no se ordena exclusivamente en torno al antiguo frente central europeo. El análisis de JUAN CARLOS ANDRÉS HERRERO (50) sobre el flanco sur destaca la conexión entre Norte de África, Sahel, Mediterráneo, presión migratoria, desinformación, infraestructuras críticas y competición estratégica. Esa evolución hace altamente plausible una reacción aliada de inteligencia, vigilancia, protección marítima, ciberdefensa, logística, presencia disuasoria o apoyo político, incluso antes de decidir si concurre el *casus foederis*.

La situación de Canarias debe separarse con rotundidad de la de Ceuta y Melilla. El artículo 6 incluye las islas sometidas a la jurisdicción de cualquiera de las partes situadas en el área del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer. El archipiélago canario, ubicado aproximadamente entre los 27°37' y los 29°25' de latitud norte, reúne cumulativamente esos requisitos: está formado por islas bajo jurisdicción española, se encuentra en el océano Atlántico y queda íntegramente al norte del Trópico de Cáncer. Por ello, su inclusión en el ámbito territorial del artículo 5 es jurídicamente sólida. Las afirmaciones públicas que equiparan Canarias con Ceuta y Melilla como territorios igualmente excluidos no encuentran apoyo en la literalidad del Tratado y oscurecen una distinción esencial.

La cobertura convencional de Canarias no elimina la necesidad de planeamiento específico. El artículo 5 obliga a asistir, pero deja a cada aliado la determinación de la acción que estime necesaria. La disuasión depende, por consiguiente, de la integración del archipiélago en los planes regionales, de la disponibilidad de fuerzas, de las rutas de refuerzo, de la protección de puertos, aeropuertos, cables submarinos, sistemas energéticos y espacio aéreo, y de ejercicios que acrediten capacidad real. La claridad jurídica es una condición relevante, pero no suficiente, de la defensa efectiva.

2. Artículo 42.7 TUE

El artículo 42.7 TUE impone a los Estados miembros el deber de ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance cuando un Estado miembro sea objeto de agresión armada en su territorio, respetando la especificidad de determinadas políticas de defensa y la primacía de la OTAN para sus miembros. Ceuta forma parte del territorio español y, por tanto, no plantea la misma duda geográfica interna que el artículo 6 del Tratado de Washington. Pero el presupuesto sigue siendo una agresión armada. La crisis migratoria de 2026 no activa automáticamente esta cláusula.

La consecuencia práctica es clara: España debe buscar solidaridad europea y consultas atlánticas desde ahora, pero no banalizar los mecanismos de defensa colectiva. Reservar las categorías de ataque y agresión para los supuestos que realmente las cumplen preserva su fuerza disuasoria.

XI. Sistema escalonado de medidas firmes y jurídicamente sostenibles

1. Criterios rectores: legalidad, gradualidad, reversibilidad y competencia

La respuesta no debe consistir en una suma improvisada de represalias. Ha de organizarse por niveles, con una correspondencia clara entre hechos acreditados, finalidad perseguida, autoridad competente y posibilidad de revisión. Cuatro criterios resultan esenciales. Legalidad, porque la soberanía se defiende dentro del ordenamiento. Gradualidad, para elevar el coste de la conducta sin cerrar los cauces de cooperación indispensables. Reversibilidad, de modo que el cumplimiento y las garantías de no repetición permitan retirar las medidas. Y competencia, porque comercio, visados Schengen, financiación exterior y sanciones pertenecen en gran medida a la Unión Europea.

2. Primer nivel: capacidad soberana autónoma en Ceuta

España debe mantener de forma permanente un dispositivo capaz de resistir una interrupción completa de la cooperación marroquí. Ello exige refuerzo estable de Guardia Civil y Policía Nacional, vigilancia integrada terrestre, marítima y aérea, sensores, radares costeros y medios no tripulados, reserva de unidades de intervención, instalaciones de identificación y asistencia, equipos jurídicos, intérpretes y personal de asilo disponibles las veinticuatro horas y una capacidad logística militar preparada para transporte, sanidad, comunicaciones e ingeniería.

Las barreras o dispositivos marítimos deberán ser visibles, seguros y compatibles con la protección de la vida. La respuesta no puede descansar en obstáculos que creen deliberadamente riesgo de ahogamiento. El objetivo es detectar, canalizar e intervenir con antelación. La jurisprudencia analizada —y en particular la STC 172/2020 (LA LEY 174332/2020), las resoluciones del TEDH y la STS 814/2026—, obligan a distinguir el rechazo en frontera de la interceptación marítima y a preservar el acceso real al asilo, la asistencia letrada y el examen individual. La firmeza operativa exige procedimientos rápidos y jurídicamente blindados, no devoluciones indiscriminadas que luego sean anuladas.

3. Segundo nivel: requerimiento y presión diplomática bilateral

El Gobierno debe convocar formalmente al embajador de Marruecos y entregar una nota verbal que describa los hechos, solicite la preservación y entrega de registros, exija explicación sobre la actuación de las fuerzas marroquíes, active las consultas previstas en el Tratado de 1991, reclame cooperación plena en identificación y readmisión y requiera garantías operativas de no repetición. La nota debe reservar expresamente los derechos de España respecto de responsabilidad y reparación.

Si la respuesta es insuficiente, proceden medidas de retorsión escalonadas: aplazamiento de reuniones de alto nivel, suspensión de visitas protocolarias, llamada a consultas del embajador español, reducción de cooperación política discrecional y revisión de programas bilaterales no esenciales. Cuando existan agentes diplomáticos individualmente vinculados a actuaciones incompatibles con su estatuto, el artículo 9 del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (51) permite declararlos *persona non grata* sin necesidad de motivar públicamente la decisión. Estas medidas deben dirigirse a responsables institucionales, no a la población marroquí residente legalmente en España.

No conviene cortar los canales policiales, consulares y marítimos necesarios para prevenir nuevas salidas y ejecutar retornos. La comunicación operativa debe mantenerse incluso cuando se degrade la relación política. La presión eficaz distingue entre cooperación funcional imprescindible y normalidad diplomática simbólica.

4. Tercer nivel: readmisión, cooperación migratoria y condicionalidad

España debe activar de manera sistemática el Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, firmado en Madrid el 13 de febrero de 1992 (52), documentando solicitudes, plazos, aceptaciones, negativas y motivos. El Comité Mixto previsto en el instrumento debe reunirse de urgencia y establecer equipos permanentes de identificación. Respecto de nacionales marroquíes, la cooperación consular ha de medirse mediante indicadores verificables. Y, respecto de nacionales de terceros países procedentes de Marruecos, han de utilizarse las cláusulas específicas del Acuerdo y el Derecho europeo de retorno.

Toda ayuda bilateral destinada a control fronterizo debe sujetarse a una matriz de resultados: prevención de salidas masivas, cooperación en investigaciones, readmisiones efectivas, trazabilidad del material entregado y auditoría. El incumplimiento debe producir automáticamente la suspensión de desembolsos futuros, sin afectar a la asistencia destinada a salvar vidas o proteger derechos básicos. La condicionalidad previamente pactada es más eficaz que la amenaza improvisada porque convierte la cooperación en una obligación evaluable.

5. Visados Schengen y visados nacionales: posibilidades y límites

Marruecos figura entre los terceros países cuyos nacionales están sometidos a visado para estancias de corta duración. España puede reforzar el examen individual de las solicitudes y denegar visados cuando concurren causas legalmente previstas de orden público, seguridad interior, relaciones internacionales o riesgo migratorio, pero no puede establecer por sí sola una prohibición general y punitiva de visados Schengen incompatible con el Código de visados.

La palanca más sólida es el ya citado artículo 25 bis del Reglamento (CE) 810/2009 (LA LEY 16455/2009). Cuando un tercer país coopera insuficientemente en readmisión, la Comisión puede proponer y el Consejo acordar la suspensión temporal de determinadas facilidades: reglas sobre documentación, plazos, tasas y visados de entradas múltiples, con alcance general o referido a categorías concretas. España debe presentar a la Comisión un expediente cuantificado de cooperación marroquí y solicitar, si los indicadores lo justifican, la activación de ese mecanismo. La medida es jurídicamente superior a una restricción nacional improvisada, se adopta por la institución competente, vincula la consecuencia a la readmisión y distribuye el coste político entre los Estados miembros.

En los visados nacionales de larga duración existe mayor margen estatal, pero también han de respetarse la legislación de extranjería, la igualdad, la protección familiar y las obligaciones internacionales. Las restricciones deberían concentrarse, en su caso, en pasaportes diplomáticos o de servicio y en categorías vinculadas a autoridades responsables, preservando estudiantes, familiares, investigadores, defensores de derechos humanos y personas con vínculos legítimos. La finalidad es modificar conductas estatales, no imponer una sanción colectiva por nacionalidad.

6. Operación Paso del Estrecho, puertos y comunicaciones

La Operación Paso del Estrecho constituye una infraestructura humana y logística de enorme relevancia para ciudadanos europeos y residentes que viajan entre Europa y el norte de África. Utilizarla como cierre indiscriminado podría causar daños innecesarios a familias, transportistas y economías españolas y podría infringir el Derecho de la Unión y las obligaciones de transporte. No debe excluirse, sin embargo, una modulación temporal por razones objetivas de seguridad. Ahora bien, ello es compatible con que España puede reforzar inspecciones de pasajeros, vehículos y cargas, revisar autorizaciones y cumplimiento de las compañías, escalonar cupos y horarios portuarios, desviar tráfico entre puertos por necesidades operativas, establecer reservas de capacidad y suspender concretas líneas u operadores cuando existan riesgos acreditados de seguridad, incumplimientos o participación en actividades ilícitas.

Estas decisiones deben apoyarse en la legislación portuaria constituida por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LA LEY 19596/2011) (53), la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil (LA LEY 11497/2015) (54) y el Reglamento (CEE) 725/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 (LA LEY 4252/2004), relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias (55) debiendo adoptarse de manera motivada, temporal y no discriminatoria. En una fase de atribución consolidada, la reducción coordinada de facilidades logísticas estatales —no de derechos individuales— puede formar parte de una retorsión legítima.

En materia de comunicaciones debe evitarse el error de confundir firmeza con aislamiento. Los enlaces consulares, policiales, marítimos y de emergencia son necesarios para controlar la crisis. Lo que sí procede es rebajar comunicaciones políticas de alto nivel, centralizar mensajes oficiales, combatir campañas de desinformación, publicar datos verificables y asegurar redundancias digitales, energéticas y de telecomunicaciones de Ceuta. Una célula permanente de comunicación estratégica debe responder con rapidez a bulos que pretendan inducir desplazamientos o presentar resoluciones judiciales españolas como autorizaciones generales de entrada.

7. Comercio y balanza comercial: la competencia europea como multiplicador de fuerza

La política comercial común es competencia exclusiva de la Unión conforme a los artículos 3.1.e) (LA LEY 6/1957), 206 y 207 TFUE (LA LEY 6/1957). España no puede imponer unilateralmente aranceles, contingentes o prohibiciones generales a productos marroquíes como represalia política. Una medida nacional de ese tipo sería vulnerable ante el Derecho de la Unión, fragmentaría el mercado interior y debilitaría la posición española.

La interdependencia comercial hispano-marroquí es suficientemente intensa para que cualquier alteración de los flujos produzca efectos en ambas economías. Precisamente por ello, la balanza comercial debe ser tratada como un dato de planificación estratégica y no como una invitación a medidas unilaterales incompatibles con la política comercial común.

La estrategia debe operar en cinco planos. Primero, solicitar a la Comisión y al Consejo una evaluación formal del cumplimiento por Marruecos del Acuerdo euromediterráneo de asociación, incluidas sus cláusulas esenciales y los

mecanismos de consulta. Segundo, condicionar la financiación europea de cooperación fronteriza a objetivos mensurables, auditoría y suspensión automática ante instrumentalización acreditada. Tercero, promover salvaguardias o medidas comerciales únicamente cuando concurran los presupuestos del Acuerdo o del Derecho de la Unión, evitando convertir controles sanitarios o aduaneros en sanciones encubiertas. Cuarto, coordinar una revisión de contratación, garantías financieras y participación de entidades públicas marroquíes en proyectos sensibles desde la perspectiva de seguridad. Quinto, preparar medidas restrictivas selectivas contra personas y entidades responsables mediante decisión PESD y reglamento del artículo 215 TFUE (LA LEY 6/1957).

El Instrumento europeo contra la coerción económica, Reglamento (UE) 2023/2675 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023 (LA LEY 32951/2023), relativo a la protección de la Unión y de sus Estados miembros frente a la coerción económica por parte de terceros países (56) no debe invocarse de forma automática. Está diseñado para coerción ejercida mediante medidas que afectan al comercio o a la inversión con el propósito de obtener una decisión soberana. La instrumentalización migratoria, por sí sola, no encaja necesariamente en su supuesto, aunque podría adquirir relevancia si Marruecos combinase la presión fronteriza con restricciones comerciales o de inversión. Esta delimitación evita presentar como disponible una herramienta que exige presupuestos específicos.

8. Exportaciones de defensa, doble uso y cooperación de seguridad

España dispone de una competencia inmediata respecto de autorizaciones nacionales de exportación de material de defensa, otro material y productos y tecnologías de doble uso. La Ley 53/2007, de 28 de diciembre (LA LEY 13211/2007), sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso (57), y el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto (LA LEY 13085/2014) por el que se aprueba su Reglamento (58), permiten denegar, suspender o revocar autorizaciones por razones de seguridad, estabilidad regional, derechos humanos o riesgo de utilización contraria a los criterios legales. Ante indicios serios, como los existentes, procede una revisión cautelar individualizada de licencias nuevas y vigentes, con especial atención a equipos que puedan emplearse en vigilancia fronteriza, inteligencia o coerción. La suspensión no debe anunciarse como castigo automático, sino motivarse en el análisis de riesgo exigido por la normativa.

La cooperación policial y militar no esencial puede congelarse de manera gradual. Deben preservarse los mecanismos que previenen terrorismo, crimen organizado, trata y pérdida de vidas. La regla es la segmentación: suspender beneficios políticos o capacidades sensibles sin destruir los canales que protegen a ambos países.

9. La respuesta europea integral

España debe solicitar a la Comisión el reconocimiento de una situación de crisis conforme al Reglamento (UE) 2024/1359 (LA LEY 12124/2024) y, si el expediente acredita fomento o facilitación con finalidad desestabilizadora, la constatación de instrumentalización. El procedimiento puede activar medidas de solidaridad, apoyo operativo y adaptaciones temporales bajo control europeo. Debe acompañarse de petición de despliegue de Frontex, apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea y cooperación reforzada de Europol contra las redes.

El Código de fronteras Schengen (LA LEY 4036/2016), tras la reforma de 2024, permite en escenarios de instrumentalización limitar el número de pasos fronterizos o sus horarios, preservando el acceso efectivo a la protección internacional y los derechos de ciudadanos y residentes. España debe preparar previamente la decisión, definir corredores humanitarios y justificar su proporcionalidad. El objetivo no es clausurar Ceuta, sino impedir que la apertura ordinaria sea utilizada para saturar los controles.

En materia de política exterior, el Consejo puede adoptar medidas restrictivas selectivas mediante el artículo 29 TUE y el artículo 215 TFUE (LA LEY 6/1957). El precedente europeo frente a la instrumentalización migratoria por Bielorrusia (59) demuestra la viabilidad política de sancionar a funcionarios, compañías y operadores que participen en la organización de flujos, aunque cada régimen requiera una base fáctica propia. España debería proponer congelación de activos y prohibiciones de viaje dirigidas a responsables acreditados, no medidas generales contra la ciudadanía marroquí.

10. OTAN, consultas y límites de la defensa colectiva

La combinación de presión fronteriza, desinformación, perturbación económica y ambigüedad de autoría justifica solicitar consultas conforme al artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte (LA LEY 5/1949) cuando España estime amenazada su integridad territorial, independencia política o seguridad. El Consejo Atlántico puede compartir inteligencia, evaluar la dimensión híbrida y apoyar vigilancia y resiliencia.

No debe confundirse esa consulta con la activación del artículo 5 ni con la cláusula del artículo 42.7 TUE, que presuponen ataque o agresión armada. Una afluencia de personas desarmadas, aun instrumentalizada, no alcanza automáticamente ese umbral. La correcta calificación preserva credibilidad: España debe utilizar plenamente los mecanismos de consulta y prevención sin banalizar la defensa colectiva.

11. Matriz de escalada

En un primer escalón, aplicable ya por su gravedad objetiva, se sitúan el refuerzo autónomo, el expediente de atribución, la nota diplomática, la activación de los comités bilaterales, la petición de apoyo europeo y la revisión cautelar de riesgos.

En un segundo escalón, ante cooperación insuficiente, proceden la suspensión de programas discrecionales, la llamada a consultas, la condicionalidad financiera, la solicitud del mecanismo europeo de visados y la revisión de exportaciones sensibles.

En un tercer escalón, si se acredita la instrumentalización estatal, deben promoverse sanciones europeas selectivas, suspensión de beneficios concretos, reclamación de garantías de no repetición y reparación.

En un cuarto escalón, reservado a coerción persistente o cualitativamente agravada, cabrían contramedidas proporcionales, coordinadas con la Unión y los aliados.

Esta secuencia hace visible el coste de cada incumplimiento y ofrece una vía de desescalada. La disuasión jurídica es eficaz cuando el tercero conoce de antemano qué consecuencia seguirá a cada conducta y qué deberá hacer para que sea levantada.

XII. Propuestas de *lege lata* y de *lege ferenda*

1. Aplicación inmediata del Derecho vigente

Sin esperar reformas, el Gobierno puede aprobar un Plan Permanente de Suficiencia Soberana para Ceuta y Melilla, integrar un centro de atribución de amenazas híbridas, exigir informes trimestrales sobre readmisión, condicionar ayudas bilaterales, revisar exportaciones sensibles, activar el artículo 25 bis del Código de visados ante la Comisión y solicitar el régimen europeo de crisis. Debe presentar al Congreso una memoria sobre preparación, desarrollo y respuesta, con una parte pública y otra clasificada, y cuantificar los costes susceptibles de reclamación.

La autoridad funcional creada al amparo de la Ley 36/2015 (LA LEY 14800/2015) debe adoptar protocolos de actuación comunes y someterlos a ejercicios anuales. Cada protocolo ha de determinar quién decide, qué recursos se movilizan, qué garantías jurídicas se aplican y cuál es el tiempo máximo de respuesta. La evaluación independiente posterior a la crisis debe ser obligatoria.

2. Reforma de la Ley 36/2015

Conviene introducir una mención expresa a la instrumentalización de flujos migratorios por terceros Estados o agentes hostiles como posible supuesto de afectación a la Seguridad Nacional, sin calificar la migración en sí misma como amenaza. La reforma debería regular: indicadores para la declaración; contenido mínimo del expediente de atribución; coordinación con las instituciones de la Unión; deber de comparecencia parlamentaria; evaluación posterior; y garantías de transparencia compatibles con la información clasificada.

También debe reconocerse legalmente el principio de suficiencia soberana para territorios cuya seguridad dependa de cooperación exterior: obligación de mantener capacidades nacionales alternativas, reservas críticas y planes de continuidad. No se trata de militarizar de modo radical la frontera, sino de impedir que la dependencia sea convertida en instrumento de coerción y dotarla de la suficiente fortaleza.

3. Procedimiento fronterizo marítimo y garantías

La Ley Orgánica 4/2000 (LA LEY 126/2000) debería incorporar un procedimiento específico y acelerado para personas interceptadas en el mar en intentos de acceso a Ceuta y Melilla, coherente con la STS 814/2026 (LA LEY 194995/2026). Ha de prever identificación, intérprete, asistencia letrada, detección de vulnerabilidad, posibilidad efectiva de solicitar protección, resolución individual y recurso, todo ello mediante unidades disponibles permanentemente. La reforma no puede extender ficticiamente el concepto de elemento físico de contención para eludir la jurisprudencia.

4. Reforma y acción europea

España debe promover un protocolo europeo específico frente a la instrumentalización por terceros Estados que coordine, en una única decisión, solidaridad migratoria, visados, financiación exterior, sanciones selectivas,

cooperación policial y evaluación comercial. El artículo 25 bis del Código de visados debería prever expresamente la facilitación deliberada de flujos como indicador agravado de falta de cooperación en readmisión. Los instrumentos financieros de vecindad deben incluir cláusulas automáticas de suspensión y recuperación de fondos ante uso acreditado de capacidades financiadas por la Unión para ejercer presión.

En los futuros acuerdos Unión-Marruecos debe incorporarse una cláusula operativa de no instrumentalización, con definición, sistema de alerta, acceso a información, comité de verificación y consecuencias graduadas. La política comercial y migratoria europea dejaría así de reaccionar caso por caso y adquiriría previsibilidad disuasoria.

5. Paso del Estrecho y comunicaciones críticas

Debe aprobarse un protocolo legal para la Operación Paso del Estrecho en escenarios de crisis bilateral: continuidad de derechos de viajeros, seguridad reforzada, inspecciones basadas en riesgo, redistribución portuaria, suspensión motivada de operadores implicados y coordinación europea. Paralelamente, Ceuta necesita redundancia de comunicaciones, energía, agua, abastecimiento y evacuación sanitaria. La defensa de la soberanía será incompleta mientras una perturbación exterior pueda interrumpir servicios esenciales.

6. Una comisión de evaluación y una memoria de daños

Una comisión interministerial con participación parlamentaria y expertos independientes debe reconstruir la crisis, evaluar la actuación de cada organismo y formular recomendaciones públicas. Debe elaborarse además una memoria económica de costes directos e indirectos, con metodología auditable. Si la responsabilidad marroquí llega a acreditarse, esa memoria permitirá formular una reclamación seria y si no se acredita, seguirá siendo imprescindible para mejorar la planificación y la financiación europea.

7. Clarificación aliada, planeamiento operativo y pedagogía pública de la garantía territorial

España debería incorporar a su posición permanente en la OTAN un objetivo explícito de clarificación territorial. En una primera fase, procede obtener una declaración política consensuada que reafirme la indivisibilidad de la seguridad española, identifique a Ceuta y Melilla como parte del territorio cuya agresión comprometería la seguridad aliada y establezca la consulta inmediata del artículo 4. La declaración tendría que acompañarse de una interpretación común sobre el tratamiento de un ataque armado en el Consejo del Atlántico Norte. En una segunda fase, si no se alcanzase certeza suficiente, debería plantearse un protocolo de revisión o interpretación auténtica del artículo 6, evitando que la ambigüedad permanezca como vulnerabilidad susceptible de explotación.

La dimensión declarativa ha de ir unida al planeamiento. Ceuta, Melilla y Canarias deben figurar de manera expresa en los análisis de amenaza, planes de defensa y contingencia, ejercicios nacionales y aliados, preasignación de fuerzas, vigilancia marítima y aérea, defensa antimisil y antidrones, protección de cables y telecomunicaciones, disponibilidad portuaria y aeroportuaria, movilidad militar y reservas logísticas. La participación de aliados en ejercicios en el Estrecho, Alborán y Canarias produciría una práctica de solidaridad visible, elevaría el coste de cualquier agresión y permitiría detectar anticipadamente déficits de interoperabilidad.

La clarificación atlántica debe coordinarse con la cláusula del artículo 42.7 TUE y con el principio nacional de suficiencia soberana. El Gobierno debería presentar periódicamente a las Cortes una evaluación —con parte pública y anexo clasificado— sobre la cobertura jurídica, los compromisos aliados, los planes de refuerzo y las capacidades españolas. La rendición de cuentas no exige revelar información operativa sensible, pero sí impedir que una cuestión estructural de integridad territorial quede reducida a declaraciones ocasionales o interpretaciones partidistas.

Finalmente, el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional y los instrumentos de cultura de defensa deberían incluir un módulo específico sobre geografía estratégica española, alianzas y defensa de Ceuta, Melilla y Canarias. Su propósito no sería generar alarma, sino transmitir con exactitud qué garantiza cada instrumento, qué incertidumbres subsisten y qué obligaciones corresponden al Estado y a la ciudadanía. Una pedagogía asentada en hechos, Derecho y transparencia fortalece el consenso, legitima el esfuerzo de defensa y priva a la desinformación de uno de sus principales recursos: la explotación interesada de la ambigüedad.

XIII. Conclusiones

La crisis de Ceuta revela una cuestión constitucional previa a cualquier debate migratorio: el Estado tiene la obligación jurídica de preservar la soberanía, la integridad territorial y el control efectivo de la ciudad. El artículo 97 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), la misión atribuida a las Fuerzas Armadas, las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Nacional (LA LEY 14800/2015) componen un mandato de protección. El Gobierno puede elegir entre medios legítimos y proporcionados, pero no

puede optar por una dependencia estructural que deje el ejercicio de la soberanía condicionado a la cooperación ocasional de Marruecos.

La Ley 36/2015 (LA LEY 14800/2015) ofrece un mecanismo adecuado para crisis transversales que no alcanzan los estados excepcionales. Su activación en 2026 debe traducirse en coordinación efectiva, continuidad de servicios, capacidad autónoma y rendición de cuentas. La Seguridad Nacional no suspende el Derecho: integra potestades legales y obliga a prepararlas con antelación.

Respecto de Marruecos, el rigor no exige indiferencia. Los antecedentes de 2021, la escala y simultaneidad de los accesos, su origen en un espacio altamente controlado y la aptitud objetiva para presionar a España constituyen un conjunto de indicios razonables que reclama investigación formal. Afirmar una responsabilidad internacional definitiva requerirá probar la intervención, dirección, adopción o una omisión estatal jurídicamente relevante. Pero las medidas preventivas, las retorsiones lícitas y la activación europea no tienen que esperar a que concluya todo el expediente.

La respuesta debe ser escalonada. España ha de asegurar primero su capacidad soberana: frontera, inteligencia, logística, procedimientos de asilo y retorno, protección de menores, comunicaciones y servicios esenciales. Debe exigir después explicaciones, registros, readmisión y garantías de no repetición, condicionando la cooperación discrecional. Si se acredita instrumentalización, procederán reclamación de cese y reparación, sanciones selectivas y suspensión de beneficios concretos.

Las medidas comerciales y de visados deben construirse principalmente en la Unión. España carece de competencia para imponer aranceles generales o rediseñar unilateralmente el régimen Schengen, pero puede promover el artículo 25 bis del Código de visados, la condicionalidad de fondos, la revisión del Acuerdo de asociación, medidas PESC y apoyo de Frontex, EUAA y Europol. La europeización no diluye la soberanía española: multiplica su capacidad de defensa frente a una presión dirigida también contra una frontera exterior europea.

El Paso del Estrecho, los puertos y las comunicaciones no deben emplearse como castigo colectivo. Sí pueden someterse a controles reforzados, planificación de contingencia y restricciones selectivas basadas en riesgos y legalmente motivadas. Del mismo modo, la cooperación policial que salva vidas debe preservarse, mientras pueden suspenderse contactos políticos y programas no esenciales.

La respuesta más contundente es aquella que elimina la vulnerabilidad explotable, atribuye con pruebas, impone costes jurídicamente sostenibles y ofrece una vía de cumplimiento. La soberanía se defiende de manera más eficaz cuando la fortaleza material del Estado, la disciplina jurídica y la solidaridad europea actúan en una misma dirección.

(1) Ministerio del Interior, «Grande-Marlaska agradece el reconocimiento y el apoyo de sus homólogos europeos a la respuesta de España ante la crisis de Ceuta», comunicación oficial, agosto de 2026, disponible en <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Grande-Marlaska-agradece-el-reconocimiento-y-el-apoyo-de-sus-homologos-europeos-a-la-respuesta-de-Espana-ante-la-crisis-de-Ceuta/>. La cifra se cita como estimación gubernamental y no como recuento censal definitivo.

(2) BOE núm. 209, de 26 de agosto de 2026

(3) BOE núm. 210, de 26 de agosto de 2026

(4) BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015

(5) Ministerio del Interior, «Comunicado sobre la situación en la ciudad autónoma de Ceuta», julio de 2026, <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/Comunicado-sobre-la-situacion-en-la-ciudad-autonoma-de-Ceuta/>.

(6) Sobre la aplicabilidad del nuevo marco desde el 12 de junio de 2026, Departamento de Seguridad Nacional, «Unión Europea/Nacional — Flujos migratorios irregulares», 17 de julio de 2026, <https://www.dsn.gob.es/gl/node/32664>. Véanse, entre otros, los Reglamentos (UE) 2024/1351 (LA LEY 12137/2024), 2024/1348 (LA LEY 12129/2024), 2024/1349 (LA LEY 12133/2024), 2024/1356 (LA LEY 12136/2024) y 2024/1359 (LA LEY 12124/2024).

(7) Departamento de Seguridad Nacional, «Unión Europea/Nacional — Flujos migratorios irregulares» 17 de julio de 2026. *Op. cit. supra*

(8) BOE núm. 314, de 31 de diciembre de 2021.

(9) Parlamento Europeo, Resolución de 10 de junio de 2021 sobre la vulneración de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (LA LEY 3489/1990) y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta, P9_TA(2021)0289, considerandos C y ss., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0289_ES.html.

(10) DOUE núm. 1359, de 22 de mayo de 2024.

(11) GREENHILL, K. M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Ithaca-Londres, Cornell University Press, 2010, p. 13. Disponible en <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Hot%20Spots/Documents/Immigration/Greenhill-Migration.pdf>

(12) BÖHMELT, T., «Coercive engineered migrations and environmental stress» en *Journal of Peace Research*, vol. 62, núm. 7, 2025, pp. 2435-2444. Disponible en <https://academic.oup.com/jpr/article/62/7/2435/8435380>

(13) GANTY, S.; ANCITE-JEPIFÁNOVA, A.; KOCHENOV, D.V., «EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian Border: Torture and Dehumanisation Excused by "Instrumentalisation"» en *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 16, núm. 3, 2024, pp. 739-774. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-024-00237-0>

(14) BOE núm. 62, de 14 de marzo de 1995

(15) BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005.

(16) BOE núm. 233, de 29 de septiembre de 2015

(17) ECLI:ES:TC:2016:184

(18) CALDUCH CERVERA, R., «Cultura de Defensa», en ARGUMOSA, J. R. (ed.), *Defensa, Estado y Sociedad: el caso de España*, European Institute of International Studies, Estocolmo/Salamanca, 2018, pp. 133-155.

(19) SANTIAGO MARÍN, J. M.; ACEDO PEQUE, L.; RIBÓN SEISDEDOS, E.; BELTRÁN AMAGO, M.; GIL GARCÍA, A.; PÉREZ DE ARMIÑÁN GONZÁLEZ DE AMEZÚA, M., «Pedagogía de la cultura de la defensa», Documento de Opinión IEEE 75/2024, Boletín IEEE, núm. 35, Ministerio de Defensa, Madrid, 2024, pp. 295-310.

(20) Cfr. BAÑUELOS FERNÁNDEZ, J.; CASADO LÓPEZ, H.; DELGADO FERNÁNDEZ, C.; GÓMEZ ENRÍQUEZ, P.; LÓPEZ ANSEDE, A. M.; MIRALLES ORTEGA, S.; SUSÍN BERCERO, J., «Comunicación estratégica en las Fuerzas Armadas españolas», Documento de Opinión IEEE 82/2024, Boletín IEEE, núm. 35, Ministerio de Defensa, Madrid, 2024, pp. 400-414.

(21) BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986

(22) BOE núm. 10 de 12 de enero de 2000

(23) ECLI:ES:TC:2020:172 (LA LEY 174332/2020)

(24) ECLI:ES:TC:2021:13 (LA LEY 2304/2021)

(25) ECLI:ES:TS:2026:2965 (LA LEY 194995/2026)

(26) ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515

(27) ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002776509

(28) ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312

(29) BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009

(30) ECLI:EU:C:2020:1029 (LA LEY 177835/2020)

(31) ECLI:EU:C:2020:367 (LA LEY 177792/2020)

(32) ECLI:EU:C:2022:505 (LA LEY 291337/2022)

(33) ECLI:EU:C:2023:504 (LA LEY 119971/2023)

(34) ECLI:ES:TS:2024:114 (LA LEY 1897/2024)

(35) ECLI:ES:TS:2024:274 (LA LEY 7598/2024)

(36) BOE núm. 70, de 22 de marzo de 2013.

(37) DOUE núm. 1359, de 22 de mayo de 2024.

(38) DOUE núm. 1717, de 20 de junio de 2024.

(39) DOUE núm. 295, de 14 de noviembre de 2019

(40) DOUE núm. 468, de 30 de diciembre de 2021

(41) DOUE núm. 135, de 24 de mayo de 2016

(42) DOUE núm. 243, de 15 de septiembre de 2009

(43) PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 10 de junio de 2021 sobre la violación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (LA LEY 3489/1990) y el uso de menores por las autoridades marroquíes en la crisis migratoria de Ceuta, P9_TA(2021)0289, especialmente apartados 6 a 9.

(44) BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1993

(45) BOE núm. 142, de 13 de junio de 1980

(46) REAL INSTITUTO EL CANO, El Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica y los intereses nacionales: propuestas para la cumbre de la OTAN en Lisboa, Documento de Trabajo núm. 34/2010, Madrid, 29 de octubre de 2010, apartado «Los intereses estratégicos españoles ante el nuevo Concepto Estratégico», Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/el-concepto-estrategico-de-la-alianza-atlantica-y-los-intereses-nacionales-propuestas-para-la-cumbre-de-la-otan-en-lisboa/>.

(47) ARTEAGA, F., «La Alianza Atlántica tras su cumbre en Lisboa: nuevo concepto, ¿nueva OTAN?», ARI núm. 9/2011, Real Instituto Elcano, Madrid, 19 de enero de 2011, p. 3. Disponible en <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-alianza-atlantica-tras-su-cumbre-en-lisboa-nuevo-concepto-nueva-otan-ari/>.

(48) OTAN, NATO 2022 Strategic Concept, aprobado en Madrid el 29 de junio de 2022, especialmente apartados 6 a 8, 20 y 21. Disponible en <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts/nato-2022-strategic-concept>.

(49) OTAN, «Pre-Summit press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg», 27 de junio de 2022, respuesta a María Carou, disponible en <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2022/06/27/pre-summit-press-conference>; y «Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the second day of the Meeting of Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid», 30 de junio de 2022, respuesta a Esteban Villarejo, disponible en <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2022/06/30/press-conference>.

(50) ANDRÉS HERRERO, J. C., «El flanco sur de la OTAN: una nueva aproximación estratégica», Documento de Opinión IEEE 73/2024, Boletín IEEE, núm. 35, Ministerio de Defensa, Madrid, 2024, pp. 258-277.

(51) BOE núm. 21, de 24 de enero de 1968

(52) BOE núm. 100, de 25 de abril de 1992

(53) BOE núm. 253, de 20 de octubre de 2011

(54) BOE núm. 164, de 10 de julio de 2015

(55) DOUE núm. 129, de 29 de abril de 2004

(56) DOUE núm. 2675 de 7 de diciembre de 2023

(57) BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2007

(58) BOE núm. 207, de 26 de agosto de 2014

(59) Vid. Decisión (PESC) 2021/2125 del Consejo, de 2 de diciembre de 2021 (LA LEY 26175/2021), y Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2124 del Consejo, de 2 de diciembre de 2021 (LA LEY 26174/2021) (DOUE núm. 430, de 2 de diciembre de 2021)
