

LAS ZONAS INTERNACIONALES O ZONAS DE TRÁNSITO DE LOS AEROPUERTOS, FICCIÓN LIMINAR FRONTERIZA*

Alejandro del Valle Gálvez**

Sumario: I. AEROPUERTOS Y FRONTERAS. II. ZONAS DE TRÁNSITO-TERMINOLOGÍA Y SUPUESTOS DE LA PRÁCTICA. III. LAS ZONAS DE TRÁNSITO, FICCIÓN JURÍDICA DE TERRITORIO LIMINAR INTERIOR. IV. DE FICCIÓN LIMINAR FRONTERIZA, A FICCIÓN EXTRATERRITORIAL. V. ZONAS DE TRÁNSITO: ESTATUTO JURÍDICO TERRITORIAL. VI. ZONAS DE TRÁNSITO: ESTATUTO JURÍDICO PERSONAL. VII. REFLEXIONES Y PROPUESTAS.

I. AEROPUERTOS Y FRONTERAS

El espectacular auge de las comunicaciones aéreas, unido a los fenómenos desbordantes de la inmigración desde los finales del siglo XX, han convertido a los aeropuertos con conexiones internacionales y a sus puestos de control fronterizo en lugares de surgimiento de fenómenos y problemáticas jurídicas novedosas.

Los aeropuertos son aeródromos que poseen unas instalaciones apropiadas para servicios públicos de transporte aéreo¹. En este marco, los aeropuertos internacionales² y la necesidad de despliegue de control de frontera de personas y mercancías han llevado a la localización en el interior de las instalaciones aeroportuarias de puestos de control

* Una versión de este trabajo figura en *Pacis Artes - Homenaje al Profesor Julio González Campos*, 2005.

** Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz.

¹ Vid. P. BADURA « Airports » en *Encyclopedia of Public International Law*, vol 11, 1989, pp. 24-27, en p. 24. Para A. BAUZÁ ARAUJO “La palabra aeropuerto se refiere a un lugar determinado, acompañado de un conjunto de facilidades destinadas al aterrizaje, despegue y operaciones en general de las aeronaves, incluyendo los edificios, instalaciones y servicios, necesarios para atender las aeronaves, pasajeros, equipajes y mercaderías”, en *Trabajos de Derecho Aeronáutico y del Espacio*, Madrid, 1981, pág. 266. Nuestra Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre normas reguladoras de Navegación aérea (BOE nº 176 de 23 de julio de 1960), señala en el Art. 39 que “se considera aeropuerto todo aeródromo en el que existan, de modo permanente, instalaciones y servicios con carácter público, para asistir de modo regular al tráfico aéreo, permitir el aparcamiento y reparaciones del material aéreo y recibir o despachar pasajeros o carga”

² Para la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), *Aeropuerto internacional* es “Todo aeropuerto designado por el Estado contratante en cuyo territorio está situado, como puerto de entrada o salida para el tráfico aéreo internacional, donde se llevan a cabo los trámites de aduanas, inmigración, salud pública, reglamentación veterinaria y fitosanitaria, y procedimientos similares”, según la definición del *Anexo 9 -- Facilitación* al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, undécima edición, Julio de 2002, Capítulo 1.A, pág. 1-1. La Convención sobre Aviación Civil Internacional es de 7 de diciembre de 1944, B.O.E. nº 55, de 24.02.1947, y nº 311, de 29.12.1969.

fronterizo³. Estos pasos fronterizos se han convertido en originales ubicaciones para el ejercicio de la función de control de frontera. Así, el tradicional modelo de frontera y su correspondiente función de control se ha adaptado a las necesidades de comunicación aérea, al existir también en este particular marco de transporte la necesidad del Estado de hacer observar la legislación interna en el primer lugar posible a la llegada de personas y mercancías.

Un ejemplo particularmente incisivo de esta realidad es la UE, que ha generalizado un sistema de control de fronteras interiores y exteriores común a 13 Estados continentales europeos, muy particularmente desde la aplicación efectiva de los pactos de *Schengen* de 1985 y 1990 y su acervo, y de su absorción posterior por el Derecho de la UE en 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, y que obligó a la remodelación generalizada de los puestos fronterizos en un buen número de aeropuertos de estos Estados⁴.

El caso es que en los aeropuertos con vuelos internacionales existen espacios o áreas previas o posteriores al cruce de los puestos de control, que han motivado una serie de interesantes planteamientos y cuestiones legales, ya que responden a distintas denominaciones y finalidades, y su régimen jurídico resulta en ocasiones incierto.

II. ZONAS DE TRÁNSITO- TERMINOLOGÍA Y SUPUESTOS DE LA PRÁCTICA

Estos espacios, de denominaciones diversas, se caracterizan por encontrarse vinculados a dos actividades: el transporte aéreo internacional, y el control de frontera estatal. Particularmente, la peculiaridad del estatuto viene determinada por la actividad de tránsito de las personas, con carácter previo o posterior al cruce formal de los puestos fronterizos aeroportuarios del Estado. La característica esencial de estas zonas entonces es la de delimitar un particular espacio para una concreta actividad de movimiento internacional de personas, espacio en el que la normativa se proyecta particularizadamente

Las Áreas de referencia son detectables en general en puertos y aeropuertos – incluso en estaciones de tren- , como zonas previas o posteriores al control estatal de frontera. Por lo que hace a las instalaciones aeroportuarias, estas Zonas son conocidas bajo denominaciones muy diversas: “zonas estériles”; “zonas de espera”, concepto acuñado en Derecho francés para referirse a lugares y ubicaciones para personas que desean formalizar su entrada en el territorio de la República, y que pueden incluir instalaciones próximas al aeropuerto, con un estatuto uniforme⁵; “zonas de tránsito”,

³ En el caso de España, la habilitación de puestos en los aeropuertos para realizar la entrada en el territorio se realiza mediante Orden del Ministerio de la Presidencia, art. 2 del Reglamento de la LO de Derechos y Libertades de los Extranjeros.

⁴ Podría verse nuestro trabajo “Control de Fronteras y Unión Europea”, en A. REMIRO BROTONS - C. MARTINEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos Migratorios y Derecho* - Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM, BOE, vol. 7, 2003, pp. 67-92.

⁵ Según el Art. 35 quater, I, 3 de la Orden de 2 de noviembre de 1945, corresponde al Prefecto delimitar estas “zonas de espera” en estaciones de tren, puertos o aeropuertos, incluyendo eventualmente en su perímetro instalaciones policiales o aduaneras, incluso hoteles próximos al aeropuerto (alquilando una parte

generalizadamente usada para el trasbordo de pasajeros con conexión internacional de vuelos, pero sin obligatoriamente intención de entrar en el país donde se encuentra el aeropuerto; “zona de rechazos, de rechazados o inadmitidos”, para referirse al lugar previo a la salida o expulsión de personas de un país. Es quizás más común referirse al conjunto variado de espacios que se dan en los aeropuertos internacionales como “zonas internacionales”⁶.

Estas variadas denominaciones tienen como común denominador el referirse a determinadas áreas o zonas aeroportuarias en las que las personas de cualquier nacionalidad y vuelo de procedencia o destino se encuentran transitando con carácter previo o posterior al control estatal de frontera -de ese u otro aeropuerto-, y que constituyen, con una u otra finalidad, espacios delimitados y cerrados para esta utilización provisional de movimiento internacional de personas⁷.

La misma variedad de denominaciones refleja el hecho de encontrarnos ante unos espacios que los Estados consideran especiales a efectos de aplicación funcional del ordenamiento interno a los distintos supuestos que se localizan en el interior de estos espacios.

En realidad, las Zonas de Internacionales o de Tránsito cubren una multiplicidad de situaciones, en las que *grosso modo*, podrían diferenciarse dos bloques:

- Por una parte, la de los viajeros en trasbordo, salida o entrada hacia los puestos fronterizos aeroportuarios de un Estado, en libre movimiento.
- Por otra parte, la de las personas rechazadas en frontera, solicitantes de asilo y refugio, o personas en situación de expulsión, devolución o salida, y por tanto en situación de retención/detención, en cualquier caso de restricción de movimientos.

de los mismos el Ministerio del Interior, casos de Orly y Roissy); en 1995 existían aproximadamente 45 zonas de espera aeroportuarias delimitadas, 54 portuarias, y 1 ferroviaria en la estación de Paris-Nord. Vid. François JULIEN-LAFERRIÈRE, *Droit des étrangers*, PUF, 2000, pp. 64-ss. La normativa y jurisprudencia francesa pueden verse en el *leading case* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en estos temas, el caso de la condena a Francia por violación del art. 5.1 del C.E.D.H. por mantenimiento-privación de libertad de 4 somalíes en la Zona de tránsito del aeropuerto de Paris-Orly, Sentencia del T.E.D.H. de 25.06.1996, Amuur c. Francia, Recueil 1996-III.

⁶ Esta denominación la utiliza la Acción Común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del Artículo K.3. del Tratado de la Unión Europea, sobre el régimen de tránsito aeroportuario, D.O. L 63 p. 8, vid. Art. 1: “A efectos de la presente Acción común, se entenderá por visado de tránsito aeroportuario la autorización (...) para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros”. En la versión francesa “*Zone internationale*”, en la inglesa “*international areas*”. La Acción Común también puede consultarse en castellano en J. CARRERA-N. NAVARRO, *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia – Textos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1999, pp. 128-129.

⁷ A. STANLEY – M. ROWLANDS definen a las Zonas Internacionales de puertos y aeropuertos como “l’espace à travers lequel transite un passager après son arrivée sur le territoire dans un aéroport ou un port de mer, et avant de passer le contrôle douanier ou à l’immigration” *Les droits des ressortissants des pays tiers dans le nouvel ordre européen*, 1994, pág. 1.

Estas diferentes situaciones merecen, en nuestra opinión, una opción terminológica, y una exclusión de supuestos.

Nuestra opción de terminología jurídica sería la de referirse a estas zonas o áreas como *Zonas de Tránsito*. En efecto, esta denominación tiene ya una acuñación legal en textos internacionales⁸ y de la Unión Europea⁹; además, el Anexo 9 (*Facilitación*) del Convenio de Chicago de la O.A.C.I., utiliza una expresión muy parecida, las “*Zonas de tránsito directo*”¹⁰. La expresión de “Zona de Tránsito” permite englobar la pluralidad de situaciones que se plantean en estas zonas, situaciones que en definitiva se caracterizan por la naturaleza del tránsito de la actividad: se configuran como espacios acotados en las instalaciones aeroportuarias, en el que las personas van o pasan para salir o entrar de un Estado a otro Estado, por vía aérea.

Al mismo tiempo, la denominación de *Zonas de tránsito* es preferible a la de *Zonas Internacionales*. Es verdad que, en la medida en que se contraponen a las zonas de vuelos *nacionales*, la expresión “*Zona Internacional*” parece en principio correcta, como áreas previas al paso hacia o desde otros Estados (*Zonas de salidas o llegadas de vuelos internacionales*). Sin embargo, la denominación de *Zonas Internacionales* presenta inconvenientes de fondo, ya que la primera idea que expresa y directamente transmite es la no aplicación del Ordenamiento jurídico del Estado del aeropuerto; el mismo término las convierte nominalmente en Zonas que, al etiquetarse como “internacionales”, parecen poseer un exclusivo estatuto internacionalizado, lo que no es cierto. En este sentido, se trata de un aparentemente inocuo rebautizo conceptual de zonas del territorio como “zonas no nacionales”, en las que no sería aplicable la jurisdicción del Estado.

Por otra parte, como veremos, estimamos que el segundo bloque de situaciones personales existentes en las Zonas de tránsito (rechazados, solicitantes de asilo, expulsados, con restricción de movimientos) debería ser excluido de la categoría, ya que estas Áreas específicas (Salas de rechazos, de solicitantes de asilo...) en realidad constituyen o deberían constituirse como locales o Dependencias internas de frontera.

III. LAS ZONAS DE TRÁNSITO, FICCIÓN JURÍDICA DE TERRITORIO LIMINAR INTERIOR

En nuestra opinión, el peculiar estatuto de las Zonas de tránsito se configura legalmente como una ficción jurídica fronteriza, que optamos por denominar ficción de *territorio liminar interior*.

⁸ Así el Convenio de Dublín sobre la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas, Art. 7.2 y 7.3; señalando por ejemplo esta última disposición: “cuando la solicitud de asilo se presente en la zona de tránsito de un aeropuerto de un Estado miembro, la responsabilidad de su examen recaerá en dicho Estado”.

⁹ Vid. Por ejemplo el Manual Común Schengen (*D.O. C 313 de 16.12.2002*, pp. 97-ss), control fronterizo de la aviación civil internacional, punto 3.3.2.

¹⁰ “*Direct transit area*”, “*Zone de transit direct*”. Estas Zonas son definidas en el Capítulo 1.A del Anexo 9 como “Zona especial que, con aprobación de las autoridades competentes y bajo su jurisdicción inmediata, se establece en los aeropuertos internacionales para comodidad y conveniencia del tráfico que se detiene brevemente a su paso por el Estado contratante”, *Anexo 9 cit.* en Nota 2, pág. 1-3.

Recordemos que cuando se trata de fronteras, comúnmente se mezclan dos cosas diferentes: por una parte, la institución jurídico-política de la frontera-línea delimitadora del territorio y del ámbito de las principales competencias estatales; por otra parte, las funciones que cumple la frontera línea, entre ellas la función de control fronterizo ¹¹.

Pues bien, con las Zonas de Tránsito nítidamente se separan ambos aspectos. Orillando completamente la frontera-línea, e independientemente de las líneas de corte convencionalmente acordadas por los Estados, en los aeropuertos se han establecido áreas o zonas para el exclusivo desarrollo de la función de control fronterizo.

Los puestos de control de los aeropuertos, por tanto, no son ni establecen estrictamente “fronteras”, líneas estables y permanentes de delimitación territorial entre Estados.

Por lo que hace a las personas, lo particular de estas nuevas modalidades de control de frontera es que, normalmente, los Estados no realizan las funciones de control fronterizo aeroportuario en la puerta del avión, o en el punto de embarque o de desembarque¹² en tierra de los pasajeros. Los puestos de control se sitúan entonces en el interior de las instalaciones aeroportuarias, existiendo un espacio escasamente regulado y de extensión variable entre el punto de embarque/desembarque y el puesto de control fronterizo.

Entonces, los Estados en los aeropuertos han configurado una ficción, que procede del universo conceptual y terminológico fronterizo; se trata del transplante a los recintos aeroportuarios de una concreta función fronteriza, la de control. Esto conlleva el establecimiento jurídico, propiamente, de un *imaginario fronterizo* -un *limitis limen*- en los aeropuertos, instalaciones por donde no discurren normalmente límites o fronteras-línea entre Estados¹³.

En realidad, esta *representación de imaginarios fronterizos* en los aeropuertos es verdaderamente la raíz última de todos los problemas de las *Zonas Internacionales o de Tránsito*, pues se crean artificialmente espacios fronterizos donde no hay frontera alguna.

¹¹ Puede verse respecto a esta diferenciación, y a las funciones de las fronteras en Derecho Internacional y Derecho europeo, nuestro trabajo “Las fronteras de la Unión-El *modelo europeo* de fronteras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, 2002, pp. 299-339.

¹² Según las definiciones específicas de “embarque/desembarque” del Anexo 9 del Convenio OACI, no se cataloga como “Embarque” subir a bordo de una aeronave si este acto se realiza en un punto intermedio de un vuelo con escalas; así, se define al Embarque como el “Acto de subir a bordo de una aeronave con objeto de comenzar un vuelo, exceptuados aquellos tripulantes o pasajeros que hayan embarcado en una de las etapas anteriores del mismo vuelo directo”, cfr. *Anexo 9- Facilitación cit.* Cap. 1-A, pp. 1-1 y 1-2.

¹³ Son conocidos los casos excepcionales de los aeropuertos fronterizos de Ginebra-Cointrin y de Bâle-Mulhouse, que han sido objeto de sendos Convenios entre Francia y Suiza, y que referimos en nuestro trabajo “Control de Fronteras y Unión Europea”, en A. REMIRO BROTONS - C. MARTINEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos Migratorios y Derecho cit.*, en pp. 73-74.

Para este objetivo, los Estados recalifican bolsas del territorio terrestre estatal como *liminares*¹⁴: como zonas-umbral, zonas-dintel, previas al control de frontera, a la admisión administrativa al espacio común de libre circulación estatal. Bolsas entonces que permiten en su interior una adecuada realización de la actividad de transporte aéreo internacional y el consiguiente movimiento de personas. En definitiva, constituyen un espacio liminar variable originado por la existencia de un control fronterizo de entrada/salida del territorio por vía aérea.

Dada la naturaleza funcional de estas ficciones liminares, en cualquier momento el Estado puede crearlas o suprimirlas -por ejemplo catalogando o descatalogando administrativamente un determinado aeropuerto como frontera exterior, según tenga o no vuelos internacionales-, ya que las ficciones liminares aeroportuarias no están directamente vinculadas a, o motivadas por, la existencia de una frontera-línea.

Lo particular de este novedoso control de frontera en las bolsas terrestres acotadas es que conlleva un estatuto especial de Derecho interno y de Derecho Internacional para la Zona de Tránsito, cuya naturaleza es entonces la que denominamos una ficción jurídica de territorio liminar interior, pues siempre se encuentran los aeropuertos en el territorio terrestre del Estado.

La ficción *liminar* pivota sobre la diferencia jurídica o dicotomía entre <<entrada de hecho / entrada formal >> por puesto fronterizo aeroportuario en el territorio del Estado, diferenciación que se aplica en un recinto cerrado de frecuente utilización provisional por personas de cualquier nacionalidad y destino. Tendríamos así una clara diferencia o desagregación entre, por una parte, el embarque o desembarque de un avión en el territorio terrestre del Estado, y, por otra parte, la formalización de salida o de entrada en el territorio de ese u otro Estado por el cruce de un puesto fronterizo, a efectos de estancia y circulación en un territorio estatal. Esta diferencia es la que determina la existencia de un polivalente recinto cerrado, objeto de aplicación particularizada de normas a las personas que en el mismo se encuentran de paso hacia o desde un puesto de control fronterizo estatal.

La ficción liminar es consecuencia lógica de una adaptación técnica necesaria a los aeropuertos de la función de la frontera como lugar de control, confirmando la diferencia esencial de estatuto entre la frontera-línea y las funciones de la frontera-línea. Se trata de una necesaria remodelación del ejercicio de las competencias estatales, a fin de adaptarse a las especificidades de los aeropuertos y al embarque y desembarque de personas, con la consiguiente adecuación generalizada de los puestos de control fronterizo para las instalaciones aeroportuarias.

Las Zonas de Tránsito se configuran así como una adaptación funcional a las peculiaridades de control de frontera de los aeropuertos. Recordemos que, no existiendo un derecho humano a entrar en un país, la admisión de toda persona es un acto

¹⁴ Nuestro D.R.A.E. define *Liminar* como “Referente a umbral, a la entrada; que sirve de prólogo o proemio; preliminar”. Por su parte *Limen* es “pieza inferior o escalón de una puerta o entrada, umbral / paso primero o entrada al conocimiento de una materia”

discrecional, sujeto naturalmente a la normativa internacional e interna. Es comprensible la adaptación de los Estados a la entrada de personas por vía aérea, y el establecimiento de funciones de control y admisión fronterizas adaptados a las instalaciones aeroportuarias.

De por sí esta adaptación no constituye una novedad de la práctica internacional en las funciones de control fronterizo. En efecto, en perspectiva histórica, las funciones estatales de control de personas en frontera se han sabido adaptar a los condicionantes geográficos, topográficos o históricos, de forma que no siempre coincide estrictamente la frontera con el lugar de control fronterizo –particularmente en materia aduanera-. Igualmente, por razón del transporte, y en especial en el ya muy experimentado ámbito del transporte por ferrocarril, pero también en el aéreo, la práctica estatal de control fronterizo ha demostrado gran flexibilidad y adaptación a la eficacia de las comunicaciones, llegando a disociarse de la frontera-línea, la función de control ¹⁵.

Quizás el ejemplo paradigmático de una sistemática desagregación de las líneas fronterizas y de las labores de control de frontera es la que se ha establecido en el territorio continental europeo por los Estados integrados en el “sistema *Schengen*”, con la gestión de un complejo sistema único de abolición de controles en las *fronteras interiores*, y de establecimiento de un perímetro externo terrestre, portuario y aeroportuario para el acceso y salida del territorio europeo en las comunes *fronteras exteriores* ¹⁶

Es entonces la adaptación la que lleva a la ficción: el Estado con fines de control fronterizo aéreo, cataloga y establece funcionalmente como *limitis limen* zonas o bolsas en el interior de su territorio.

IV. DE FICCIÓN LIMINAR FRONTERIZA, A FICCIÓN EXTRATERRITORIAL

Aun admitiendo su necesidad, la ficción jurídica liminar es muy problemática, ya que se convierte con facilidad en una **ficción jurídica extraterritorial**, llegando los Estados a transmutar la inicial ficción liminar de la Zona de Tránsito, en un espacio con estatuto extraterritorial indefinido. En particular, la ficción jurídica ha tomado una interesada y peligrosa deriva hacia el aparente abandono de una parte limitada del territorio y el retraimiento voluntario de ejercicio de competencias territoriales y personales. Este “abandono” sí parece ser una novedad en la práctica estatal.

Llama la atención en efecto el que la práctica de los Estados haya conferido – implícita o explícitamente- una suerte de estatuto especial de competencias difusas en estas zonas, y muy variable de Estado a Estado. El caso es que la práctica –deducida principalmente por vía negativa, por omisión o no aplicación- ha dado origen a una avalancha de problemáticas jurídicas en estas *Zonas de tránsito* aeroportuarias.

¹⁵ Puede verse nuestro trabajo, “Control de Fronteras y Unión Europea”, en A. REMIRO BROTONS-C. MARTINEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos Migratorios y Derecho cit.*, en particular “La no necesaria coincidencia entre frontera y lugar de control”, pp. 72-75.

¹⁶ Puede verse nuestro trabajo “Las fronteras de la Unión.....”, *cit.*

La ficción jurídica común en el origen de las problemáticas es, en mayor o menor grado, la ficción de *extraterritorialidad*: la consideración de no tratarse de territorio estatal para las personas, por no haber cruzado éstas el control de entrada o salida de frontera. Así, ciertos Estados han realizado la ficción teórico-jurídica de considerar que las personas en tales Zonas no se encuentran en su territorio, ya que no han traspasado los controles de policía y aduanas de entrada, ni por tanto cumplido las formalidades del cruce de frontera; y ello, a pesar de la evidencia del hecho de que estas Zonas se encuentran en el territorio soberano del Estado y bajo su jurisdicción territorial y personal.

La dicotomía jurídica entre <<entrada de hecho / entrada formal>> en el territorio del Estado, en el origen de la ficción liminar, es utilizada sesgadamente por la ficción extraterritorial. En realidad, esta ficción extraterritorial sólo utiliza el polo “entrada formal”, y reconvierte la inicial dicotomía (entrada de hecho/entrada formal) en otra diferente: <<entrada formal/no entrada formal>>, de donde derivan todos los problemas al anular el polo “entrada de hecho” y abandonar su regulación, y por tanto la de las personas que se encuentran de hecho en el territorio del Estado en estas Zonas de Tránsito.

De esta forma, con motivo del tránsito por vía aérea de personas, la ficción liminar, que originariamente crea en el interior del territorio terrestre estatal una bolsa o recinto de estatuto especial para el control fronterizo, es transmutada por la ficción extraterritorial en un *vacuum*, donde las competencias estatales desaparecen, se retraen o se convierten en extraordinarias al percibir y considerar estos espacios como extraterritoriales al Estado¹⁷.

Esta ficción extraterritorial conlleva unas peligrosísimas consecuencias de alegalidad e inseguridad jurídicas, motivando problemáticas de envergadura al establecerse artificialmente en la práctica una extraña categoría de *no man’s land* interior, en lo que ha sido calificado como una “estafa terminológica”¹⁸, un “chantaje a la imaginación”¹⁹, o un “*état de non-droit*”²⁰.

¹⁷ Vid las opiniones particularmente contundentes de A REMIRO: “Imaginemos que el solicitante potencial de asilo llega a nuestras fronteras. La trampa que puede aguardarle es particularmente odiosa en puertos y aeropuertos donde la Administración - como ha ocurrido en Francia o en España- ha pretendido servirse de una doctrina delirante de extraterritorialidad para justificar comportamientos arbitrarios hostiles a los principios elementales del más precario estado de derecho. Si el extranjero, polizón o no, no ha entrado en territorio francés –o español- y, por eso, no puede beneficiarse de preceptos constitucionales, convenios internacionales, leyes y garantías judiciales mientras no ha pasado los controles de inmigración, ¿con qué fundamento legal se ejerce la autoridad en ese espacio físico dejado de la mano del Señor y del Derecho?”, en “Movimientos migratorios, racismo y xenofobia en la Unión Europea”, en A. HERRERO DE LA FUENTE (Coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, 1996, pp 59-103, en pág.86.

¹⁸ A. REMIRO, *Ibidem*, p. 86.

¹⁹ Vid. la Discusión académica a este respecto que recoge P. BIGLINO CAMPOS (Coord.), *Ciudadanía y Extranjería: Derecho nacional y Derecho comparado*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 99-ss, en p. 105.

²⁰ En el caso ante el T.E.D.H. Amuur c. Francia “Les réquerants prétendent que (...) ils se seraient trouvés dans un état de non-droit ou ils n’avaient ni accès à un conseil ni information sur leur situation concrète à ce

La situación ha sido reiteradamente denunciada por toda suerte de entidades, organismos y autores, incluso en nuestro país, en concreto respecto al Aeropuerto de Barajas²¹. De hecho, esta problemática legal de hondo calado ya ha dado lugar a una controversia de importancia en Francia -con la figura de las “zonas de espera” en puertos y aeropuertos-, en Alemania -respecto al concepto jurídico de “suelo extraterritorial” en la legislación de asilo²², incluso en España por lo que hace al estatuto en las Zonas internacionales aeroportuarias de rechazados y solicitantes del estatuto de refugiado.

Naturalmente que tanto la ficción extraterritorial como el sorprendente “abandono” de los Estados de áreas de su territorio son interesados. La creación de estas ficciones jurídicas *de tierras de nadie* en puertos y aeropuertos tiene como consecuencia y finalidad la no aplicación –o al menos incompleta, condicionada o por vía de excepción– en estas Zonas de las normativas nacionales e internacionales que en materia de inmigración y asilo obligan a los Estados²³.

Probablemente, la facilidad de reconversión de la ficción liminar en ficción extraterritorial se explica por la variedad de supuestos que alberga y, particularmente, por la ausencia de una precisa regulación internacional. En efecto, los principales problemas que provoca la ficción jurídica liminar surgen por haberse establecido artificialmente puestos de control fronterizo en el interior de las instalaciones aeroportuarias, sin una consecuente y detallada regulación internacional complementaria de los espacios previos/posteriores al cruce formal en los puestos fronterizos localizados en el borde de la Zona de Tránsito.

V. ZONAS DE TRÁNSITO - ESTATUTO JURÍDICO TERRITORIAL

Ya hemos señalado que, a pesar de la denominación usual de *Zonas Internacionales*, en las Zonas de Tránsito el Derecho Internacional no es aplicable en

moment-là », apartado 51. Puede verse un comentario de esta Sentencia por J. DUFFAR, en *Mélanges Jacques Robert*, Montchrestien 1998, pp. 345-ss.

²¹ Para una denuncia de la penosísima situación del aeropuerto de Madrid-Barajas a principios de los noventa, en R. SAEZ VALCARCEL “Barajas: el forastero ante el ‘sheriff’”, *Jueces para la Democracia*, 1993-1, 18, pp. 18-20.

²² Puede verse en STANLEY – ROWLANDS, *op. cit.*, pág. 14, que refiere el caso de una somalí hospitalizada en Frankfurt que no se consideró que hubiera abandonado el “suelo extraterritorial” del aeropuerto y entrado en Alemania.

²³ Así, en Grecia la presencia de un extranjero en la Zona Internacional de un aeropuerto no se considera por las autoridades como una entrada en territorio griego, por lo que no se aceptan solicitudes de asilo presentadas en esta zona, cfr. P. SANTOLAYA MACHETTI, *El Derecho de asilo en la Constitución española*, Lex Nova, 2001, en pág. 70. Para STANLEY – ROWLANDS « Certains États ont utilisé le concept de la zone internationale pour échapper à leurs obligations en matière de législation internationale, comme par exemple la Convention sur les Réfugiés, sous prétexte que les passagers dans cette zone ne sont pas encore sur leur territoire souverain”; “un certain nombre de pays ont agi comme si la “zone internationale” était un “no man’s land” et donc hors des compétences de la législation nationale”; “Les zones internationales peuvent être considérées comme une tentative de créer un no man’s land avec l’Union européenne où l’autorité de la loi ne s’applique pas », *Op. cit.*, pp. 13-14.

exclusiva, en la medida en que no se trata de zonas internacionalizadas, ni convencionalmente ni por Derecho Internacional general.

Conviene recordar la diferencia entre las fronteras-línea del Estado y las funciones que normalmente el Estado desarrolla en sus fronteras-línea, como la función de control fronterizo. Ya hemos señalado que las Zonas de Tránsito se establecen exclusivamente para esta función de control, independientemente de la delimitación convencional fronteriza existente con otros Estados. La función de control fronterizo se realiza entonces en el interior del territorio terrestre, sin considerar ni afectar al trazado de las fronteras estatales exteriores.

De lo anterior se deduce que las Zonas de Tránsito, estas ficciones liminares, se configuran en el interior del territorio terrestre del Estado, a exclusivos efectos de labores de control de personas y mercancías para asegurar el cumplimiento de la normativa interna, principalmente de policía, seguridad, salud pública, fiscal, aduanera y de inmigración.

Por consiguiente, las *Zonas de Tránsito* se encuentran dentro del territorio del Estado –territorio delimitado como conjunto exteriormente por fronteras-línea-, y por tanto bajo su plena jurisdicción soberana. Debe rechazarse categóricamente cualquier intento de realizar en estas Zonas una ficción de extraterritorialidad o de aplicar un estatuto extraterritorial²⁴. Por añadidura, la existencia de un régimen liminar particularizado interno e internacional no desplaza el principio de que las Zonas de Tránsito se encuentran bajo la soberanía del Estado del territorio, siendo aplicable como norma general el Derecho común del Estado.

El Anexo 9 del Convenio de Chicago precisamente recuerda este hecho al definir las Zonas de tránsito directo como “*zona especial que, con aprobación de las autoridades competentes y bajo su jurisdicción inmediata, se establece en los aeropuertos internacionales...*”²⁵. Aún más evidente resulta la jurisdicción del Estado en las Zonas de Tránsito directo según la propuesta presentada en el seno de la OACI para modificar esta definición: “*zona especial que, con aprobación de las autoridades competentes y bajo su jurisdicción inmediata, se establece en los aeropuertos internacionales donde los pasajeros pueden permanecer durante el tránsito o transbordo sin ser sometidos a control fronterizo*”²⁶. Expresamente la definición contemplaría una

²⁴ Puede verse por ejemplo la opinión de J. GALPARSORO GARCÍA en “Solicitud de asilo en territorio nacional”, en F. MARIÑO e.a., *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Madrid 1995, pp. 581-ss, particularmente pp. 607-608.

²⁵ - Definición referida en Nota 10.

²⁶ Reunión Departamental de Facilitación de la OACI, Nota presentada por la Secretaría en la 12ª reunión de El Cairo – Marzo-Abril 2004, FAL/12-WP/6 de 12.11.2003, pág. 4. En la versión inglesa: “Direct transit area: A special area established in an international airport, approved by the public authorities concerned and under their direct supervision, where passengers can stay during transit or transfer without being submitted to border control”. En la versión francesa: “Zone de transit direct. Zone spéciale établie sur un aéroport international ou à proximité, approuvée par les pouvoirs publics compétents et placée sous leur surveillance directe, où les passagers peuvent rester pendant le transit ou le transfert sans être soumis au contrôle frontalier”.

zona bajo jurisdicción estatal sin control fronterizo, y por tanto el explícito reconocimiento legal de la ficción liminar²⁷. De hecho, un supuesto de permanencia breve sin control fronterizo ya se encuentra previsto en la normativa OACI sobre el tránsito aeroportuario²⁸.

Esta aparente evidencia de la soberanía del Estado del territorio ha necesitado de pronunciamientos jurisprudenciales para despejar cualquier duda. Tenemos así al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ante la invocación de no entrada formal en Francia de solicitantes de asilo, afirmó que “*La Cour note que même si les requérants ne se trouvaient pas en France au sens de l’ordonnance du 2 novembre 1945, leur maintien dans la zone internationale de l’aéroport de Paris-Orly les faisait relever du droit français*”²⁹. Por su parte, el Tribunal Constitucional español ha reconocido plenamente el que las Zonas de tránsito sean territorio español a todos los efectos, y sometidas estas Zonas y los aeropuertos a soberanía española³⁰, lo que destierra algunas perniciosas decisiones judiciales anteriores que manifestaban ante solicitudes de *habeas corpus* la falta de competencia del Juez porque los actores se encontraban fuera de España³¹.

La Unión Europea reconoce la condición particularizada de estas Zonas de Tránsito, y la aplicación parcial del Derecho de la Unión en dichas Zonas. En efecto, aunque el trazado de líneas fronterizas es competencia exclusiva de los Estados³², las funciones de control de cruce de fronteras aeroportuarias son actualmente materia de

²⁷ También resulta de interés la propuesta de incorporar en el Capítulo 1 del mismo Anexo 9 como nueva definición la de “*Control de inmigración: Medidas adoptadas por los Estados para controlar la entrada, el tránsito y la salida de sus territorios de las personas que viajan por vía aérea*” (Doc. FAL/12-WP/6 *cit.*); en esta propuesta, el reconocer que los Estados no sólo tienen competencias de inmigración respecto a la entrada y a la salida, sino también respecto al “tránsito”, conllevaría la aceptación de que el Derecho estatal, por principio, se aplica en estas Zonas.

²⁸ “Cuando las instalaciones aeroportuarias lo permitan, los Estados contratantes adoptarán medidas, mediante zonas de tránsito directo u otros arreglos, para que las tripulaciones, los pasajeros y sus equipajes procedentes de otro Estado y que continúen su viaje a un tercer Estado en el mismo vuelo o en otro vuelo desde el mismo aeropuerto el mismo día, puedan permanecer temporalmente en el aeropuerto al que llegan sin que se sometan a formalidades de control fronterizo para entrar en el Estado de tránsito”, señala el Capítulo 3 (Entrada y salida de personas y de su equipaje), J, disposición 3.44, *Anexo 9 cit.*, pág. 3-3.

²⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 25.06.1996, *Amuur c. Francia cit.*, apartado 52.

³⁰ “De la anterior afirmación no cabe, sin embargo, deducir que la llamada “zona internacional” del aeropuerto, donde se encontraban los demandantes, no sea territorio español. Tanto el espacio aéreo como los aeropuertos están sometidos a la soberanía española, tal y como declaran los Arts 1, 3, 42 y 47 de la Ley sobre Navegación Aérea, de 1960, y los Arts. 1, 2, 10 y 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago en 1944, y ratificado por España en 1969. Precisamente, los funcionarios del servicio de control de fronteras actúan en ejercicio de las potestades públicas inherentes a la soberanía plena y exclusiva del Estado sobre el espacio aéreo y los aeropuertos aduaneros, en los términos detallados por el Decreto de 3 de mayo de 1946, en desarrollo de las disposiciones mencionadas, y por la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio)”, Auto del Tribunal Constitucional español 55/1996, de 06.03.96, FJ 3.

³¹ Vid. La referencia que hace SAEZ VALCARCEL a decisiones de Juzgados de Guardia de Madrid durante 1992-1993, *loc. cit.*, pp. 19-20

³² Cfr. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Artículo III-265, relativo a las *Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración*, que señala en su apartado 3 “El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto a la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho Internacional”.

competencia compartida entre la CE y los Estados³³. Por lo que respecta a las Zonas de Tránsito, ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam -y por tanto del Título IV TCE sobre “Visados, Asilo, Inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”-, se adoptó un acto sobre el *Régimen de Tránsito Aeroportuario* en el ámbito del Tercer Pilar-Cooperación en los Ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior³⁴.

El estatuto de estas Zonas era un tema de inquietud para los Estados europeos, por sus conexiones con las problemáticas de inmigración y asilo, que hacía que los Estados exigiera algún tipo de visado de tránsito aeroportuario³⁵. Esto llevó a que el Consejo de la UE decidiera mediante la Acción Común imponer un visado de tránsito aeroportuario o autorización para “transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados miembros” a los nacionales de, al menos, diez Estados³⁶. Expresamente se reconocía que el Acto en cuestión suponía una limitación al principio de libre tránsito establecido en el Anexo 9 del Convenio de Chicago³⁷.

Señalemos que la Acción Común establece (Art. 2) que son los Estados del aeropuerto donde se encuentra la Zona de Tránsito los que expiden el visado de tránsito aeroportuario, lo que nos confirma que para la UE las Zonas de tránsito se encuentran bajo la jurisdicción territorial del Estado del aeropuerto.

³³ Podría verse nuestro trabajo “El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, en Diego J. Liñán Nogueras (Dir.), Carmen López-Jurado (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, pp. 161-180.

³⁴ Acción Común 96/197/JAI del Consejo de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del Artículo K.3. del Tratado de la Unión Europea, sobre el régimen de tránsito aeroportuario, *cit.* en Nota 6.

³⁵ “Considerando que la vía aérea, especialmente cuando se trata de solicitudes de entrada o entradas de hecho, con ocasión de un tránsito aeroportuario, constituye un importante medio de penetración, con vistas, en particular, a un establecimiento ilegal en el territorio de los Estados miembros; que conviene encontrar el modo de mejorar el control de esta vía”, señala el segundo Considerando de la Acción Común *cit.*

³⁶ Art. 1 de la Acción Común 96/197/JAI *cit.*; el Anexo de la Acción Común contiene la lista de Estados, de donde claramente proceden muchos solicitantes de asilo -Afganistán, Etiopía, Eritrea, Ghana, Iraq, Irán, Nigeria, Somalia, Sri Lanka y Zaire-, listado que puede ser ampliado unilateralmente por cada Estado miembro en virtud del Art. 5 de la Acción.

³⁷ “Como excepción al principio de libre tránsito recogido en el Anexo 9 del Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional”, Art. 1; según el tercer Considerando de la Acción Común: “Considerando que el Anexo 9 del Convenio de Chicago relativo a la Aviación Civil Internacional establece el principio de libre paso en tránsito por la zona internacional de los aeropuertos; que los Estados miembros pueden, no obstante, establecer una excepción a dicho principio general e imponer un visado de tránsito aeroportuario, previa notificación a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de sus motivos; que dicha facultad debe limitarse en la medida de lo posible, para evitar todo obstáculo superfluo al desarrollo del transporte aéreo”. Aunque no se menciona la disposición del Anexo 9-Facilitación, probablemente se trata de la 3.44 *cit.* en Nota 28, que se completa con la 3.45 : “Los Estados contratantes mantendrán al mínimo el número de Estados cuyos nacionales deben tener visados de tránsito directo cuando lleguen en un vuelo internacional y continúen su viaje a un tercer Estado en el mismo vuelo o en otro vuelo desde el mismo aeropuerto el mismo día”.

Esta Acción Común sobre el régimen de tránsito aeroportuario fue motivo de un pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas³⁸, con la temática de fondo precisamente de la ficción jurídica de las Zonas de Tránsito; en este asunto se planteó si con la expresión del TCE “cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros” debía entenderse *entrar en el territorio de los Estados*, o bien significaba *pasar los puestos de control fronterizo* de los aeropuertos. El TJCE dio una interpretación restrictiva, centrada en el anclaje interpretativo con el Mercado interior del concepto “cruzar las fronteras exteriores”³⁹. Independiente de las críticas que pueden formularse a esta Sentencia⁴⁰, la misma implica el reconocimiento en el Derecho UE de la diferencia jurídica señalada entre entrada de hecho en el territorio y entrada formal-cruce de las fronteras. A su vez, supone reconocer que en las Zonas Internacionales se aplica el Derecho del Estado y el de la Unión, pero que se trata de Áreas con unas características propias que las excluye del territorio de Derecho común del Mercado interior.

La especificidad para el Derecho Comunitario de estas Zonas de Tránsito puede ilustrarse con su consideración a efectos de seguridad de la aviación civil, como áreas integradas en la noción de “zona restringida de seguridad”⁴¹ en la que deben establecerse por los Estados sistemas específicos de control⁴².

VI. ZONAS DE TRÁNSITO - ESTATUTO JURÍDICO PERSONAL

Es la existencia de Zonas o bolsas liminares en el territorio interior, sin una acordada regulación precisa, la que determina una aplicación problemática por lo que hace al estatuto de las personas. Y aquí encontramos que las Zonas de Tránsito albergan situaciones muy variadas, entre las que puede diferenciarse, como indicábamos: uno, situaciones de viajeros en salida o entrada hacia los puestos fronterizos aeroportuarios de un Estado; dos, situaciones de personas rechazadas en frontera, solicitantes de asilo y refugio, o personas en situación de expulsión.

³⁸ Sentencia de 12 de mayo de 1998, Comisión c. Consejo, (C-170/96, Rec. p. I-2763). Puede verse nuestro comentario sobre la misma en “Extranjería, Ciudadanía, Fronteras y Tribunal de Luxemburgo”, en *Une communauté de droit - Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, BWV, Berlin 2003, pp. 207-218.

³⁹ Apartado 26 de la Sentencia: “De ello resulta que, interpretado a la luz de la letra d) del artículo 3 del Tratado, el concepto “cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros” que figura en el apartado 1 del artículo 100 C, se refiere, en un aeropuerto, al paso de tales fronteras por un puesto de control fronterizo, que permita al titular del visado entrar y circular en el mercado interior”.

⁴⁰ Vid. por ejemplo la contundente opinión de Alvaro OLIVEIRA en el comentario de la sentencia que realiza en la *Common Market Law Review*, 1999, pp. 149-155.

⁴¹ Reglamento (CE) n° 2320/2002 del PE y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 por el que se establecen normas comunes para la seguridad de la aviación civil, DO L 355 de 30.12.2002, p. 1- ss, y que define a estas Zonas Restringidas de Seguridad en el Anexo del Reglamento, punto 1.21, pág. 7 del DO cit. como “toda zona de operaciones de un aeropuerto cuyo acceso está sujeto a control para garantizar la seguridad de la aviación civil. Estas zonas comprenderán normalmente, entre otras cosas, *todas las zonas de salida de pasajeros situadas entre los puntos de control y las aeronaves*, las rampas, las zonas de composición de equipajes, las terminales de carga, los centros postales y las instalaciones de limpieza y restauración de la zona de operaciones” (subrayado nuestro).

⁴² Vid. Por ejemplo las medidas de control de pasajeros en el Anexo del Reglamento 2320/2002, punto 4, pág. 10 del DO cit.

El primer bloque de situaciones no es especialmente problemático, y se trata en puridad de las personas en tránsito o trasbordo para las que las Zonas de Tránsito fueron erigidas originariamente. En estas Zonas precisamente el Convenio sobre Aviación Civil Internacional establece la regla general del libre paso en tránsito –que como hemos visto, tiene una excepción en la UE con los visados de tránsito aeroportuario para ciertos países⁴³–.

En cambio, la problemática inseguridad jurídica de las Zonas de Tránsito se proyecta especialmente en una serie de grupos particularmente vulnerables, y que son objeto específico de las normativas internas de extranjería, y de los Convenios y obligaciones internacionales, en especial sobre asilo y refugio.

Los supuestos más controvertidos jurídicamente son los de la situación de las personas y de su eventual privación o restricción de libertad en las Zonas de Tránsito – aunque eventualmente las personas sean libres de partir a otro país-, y la aplicación en estos casos de las disposiciones constitucionales, legales y de control judicial internas. Estas situaciones pueden ser producidas :

- Durante el examen de admisión en el territorio, o tras rechazo en el puesto fronterizo por no cumplimiento de las formalidades necesarias para la entrada en el territorio⁴⁴,
- Durante el examen de su solicitud de asilo o refugio, o tras no admisión de solicitudes de asilo o de estatuto de refugiado⁴⁵,
- Durante la tramitación de solicitudes de habeas corpus⁴⁶,
- Por encontrarse detenido, o en situación de devolución, retorno o expulsión⁴⁷.

⁴³ Vid. Referencias en Notas 34 y 37.

⁴⁴ Por ejemplo, por lo que hace a España, en el Aeropuerto de Barajas fueron rechazados en los puestos fronterizos en el año 2.000 a 3.746 personas (2483, por prohibición de entrada, 260 por documentación incompleta, 542 por documentación falsa, 267 por no acreditar medios económicos suficientes, y 194 por otros motivos), *El País* de 10.09.01, p. 20.

⁴⁵ En el caso de España fue el Defensor del Pueblo quien puso de relieve esta problemática (Vid. los Informes del Defensor del Pueblo correspondientes a 1991 y 1992), exigiendo la aplicación de todas las garantías constitucionales en estas zonas particularmente mediante el recurso de inconstitucionalidad 2994/94 contra el apartado 8 de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, reguladora del Derecho de asilo y de la condición de refugiado, en la redacción que da al párrafo tercero del apartado 7 del artículo 5 de la Ley 5/1984 de 26 de marzo. El párrafo en cuestión de la Ley 5/1984 dispone que : “Durante la tramitación de la admisión a trámite de la solicitud y, en su caso, de la petición de reexamen, el solicitante permanecerá en el puesto fronterizo, habilitándose al efecto unas dependencias adecuadas para ello”. Este recurso fue desestimado por STC 53/2002, de 27.02.02 (BOE 80, sup. 03.04.02, marg. 6299) Sobre esta problemática puede verse, P. SANTOLAYA *Op. cit.*, en particular pp. 69-ss.

⁴⁶ Vid. en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional español 179/2000, de 26.02.2000, que otorga amparo por vulneración del derecho fundamental a la libertad personal a un solicitante de asilo político al que el Juzgado de Instrucción de Madrid denegó *a limine* la incoación de un procedimiento de habeas corpus por su prolongada detención en el Aeropuerto de Barajas.

⁴⁷ En general, para la tipología de supuestos, con una interesante comparación de la normativa y jurisprudencia española, belga y francesa, vid. L. POMED SANCHEZ – F. VELASCO CABALLERO, “Inmigración y policía administrativa de seguridad”, en A. REMIRO BROTONS-C. MARTINEZ CAPDEVILA (Eds.) *Movimientos Migratorios y Derecho cit.*, pp. 135-184, particularmente pp. 152-ss.

El estatuto de las personas retenidas en las Zonas de Tránsito es una fuente inagotable de problemas, debido a la falta de regulación del estatuto de la ficción liminar -mucho más con motivo de su deriva a ficción extraterritorial-, y de la variada práctica de cada Estado en sus Zonas de Tránsito.

Hay que considerar que, sobretodo, las problemáticas del estatuto personal se han producido por la adscripción o incorporación al estatuto vago e impreciso de las Zonas de Tránsito de una serie de locales (Salas de Rechazados, de inadmitidos, de expulsados, de solicitantes de asilo) que son en puridad Dependencias internas de la Administración. Sin embargo, se ha preferido exportarlas o localizarlas en el interior de las Zonas de Tránsito para, voluntaria o involuntariamente, aplicar a estos locales el estatuto especial (o en el peor de los casos el no-estatuto) que en cada país tienen las Zonas de Tránsito ⁴⁸.

VII. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

A continuación apuntaremos algunas ideas sobre las Zonas de Tránsito aeroportuarias; como ha podido observarse, se trata de un auténtico filón de problemas jurídicos que merece un tratamiento más detallado en sus diferentes vertientes y aspectos.

1.- Preferimos denominar a las Zonas Internacionales aeroportuarias como *Zonas de Tránsito*, siendo áreas del espacio terrestre del Estado con una naturaleza y regulación especial, derivada de ubicación y funciones. Se trata de determinadas áreas de las instalaciones aeroportuarias en las que las personas de cualquier nacionalidad y vuelo de procedencia o destino se encuentran transitando con carácter previo o posterior al control estatal de frontera -de ese u otro aeropuerto-, y que constituyen, con una u otra finalidad, espacios delimitados y cerrados para esta utilización provisional de movimiento internacional de personas.

2.- Las Zonas de Tránsito cubren una multiplicidad de situaciones personales, pudiendo diferenciarse dos bloques: el de los viajeros en salida o entrada hacia los puestos fronterizos aeroportuarios de un Estado, en libre movimiento; y el de las personas rechazadas en frontera, solicitantes de asilo y refugio, o personas en situación de expulsión, devolución o salida, y por tanto en situación de retención / detención, en cualquier caso de restricción ambulatoria. Sólo el primer bloque debería ser objeto de las Zonas de Tránsito.

3.- El peculiar estatuto de las Zonas de tránsito se configura como una *ficción jurídica de territorio liminar interior*, propia del ámbito fronterizo. La ficción supone el transplante a los recintos aeroportuarios de una concreta función fronteriza, la de control. Este *imaginario* fronterizo de *limitis limen* crea artificialmente espacios fronterizos donde no existe frontera alguna. Jurídicamente, la ficción consiste en la recalificación de bolsas

⁴⁸ En España las Salas de Rechazados de los aeropuertos tienen la consideración de *lugares de internamiento*, no existiendo formalmente “Centros de Internamiento” en las fronteras, vid. I. ALARCÓN-T. MARAÑÓN – L. VIDAL, *Derecho de Extranjería-Práctica Administrativa y Jurisdiccional*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 468-ss.

del territorio estatal como *liminares*, como áreas-umbral previas al control de frontera, a la admisión administrativa al espacio común de libre circulación estatal, lo que conlleva un régimen particularizado de aplicación del Derecho interno e Internacional en estas Zonas.

4.- La ficción liminar pivota sobre la diferencia jurídica y dicotomía entre entrada de hecho y entrada formal por vía aérea en el territorio del Estado, diferenciación que se aplica en un recinto cerrado de frecuente utilización provisional por personas de cualquier nacionalidad y destino.

5.- La ficción liminar y el estatuto particularizado son consecuencia de una adaptación técnica necesaria a los aeropuertos de la función de control fronterizo estatal. Es por tanto la adaptación la que produce la ficción: el Estado con fines de control fronterizo aéreo confiere condición funcional de *limitis limen* a determinadas zonas en el interior de su territorio.

6.- Dada su naturaleza funcional, la ficción liminar es reversible, por lo que en cualquier momento el Estado puede crearla o suprimirla, sin mayores consecuencias jurídicas. Esto es explicable porque las ficciones liminares aeroportuarias no están directamente vinculadas u originadas por la existencia de una frontera-línea delimitadora del territorio estatal.

7.- La ficción liminar confirma la diferencia de estatuto entre la frontera-línea y las funciones de la frontera-línea. De por sí no constituye una novedad histórica en las funciones de control fronterizo

8.- Aun admitiendo su necesidad, la ficción jurídica liminar es muy problemática, ya que los Estados la configuran con facilidad en una perniciosa *ficción jurídica extraterritorial*; esta ficción reconvierte la inicial dicotomía (entrada de hecho/entrada formal) en otra diferente: <<entrada formal/no entrada formal>>. El resultado es el abandono de la regulación de las entradas de hecho de personas en el territorio, siendo una novedad en la práctica estatal del aparente surgimiento, dentro de las fronteras-línea del territorio del Estado, de espacios terrestres interiores de impreciso estatuto extraterritorial.

9.- Las Zonas de Tránsito se encuentran bajo la soberanía del Estado del territorio, siendo aplicable como norma general el Derecho del Estado. Resoluciones judiciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español han contribuido decisivamente a clarificar este aspecto.

Rechazado el que se trate de zonas donde ejercen sus competencias otros Estados o resulte aplicable un estatuto internacionalizado, la falta de regulación de estos espacios no puede obviar que una persona se encuentra en el territorio estatal aunque no haya atravesado o formalizado su cruce por un puesto de frontera. Si la ficción jurídica liminar es comprensible técnicamente, no lo es la consecuencia de creación de un sin número de espacios o áreas de escasa seguridad jurídica sobre la normativa y controles

judiciales existentes. En nuestra opinión, estamos ante una ficción jurídica fronteriza, técnicamente necesaria, pero que de por sí no conlleva obligatoriamente un abandono a regulaciones internas dispares, que llegan a negar a la zona la condición de territorio del Estado.

10- La Unión Europea reconoce la condición particularizada de estas Zonas de Tránsito, y la aplicación parcial del Derecho de la Unión en dichas Zonas.

11.- Por seguridad jurídica, se hace necesaria una más detallada regulación internacional de los principios y normas aplicables por los Estados en estas Zonas de Tránsito a las variadas situaciones personales⁴⁹. La generalización de los puestos de control fronterizo en los aeropuertos requiere de una más completa regulación internacional, que establezca la aplicabilidad de principios y disposiciones jurídicas objetivas y precisas, a efectos de reconducir a parámetros mínimos el margen estatal en la necesaria ficción jurídica⁵⁰. El Derecho de la Unión europea puede proporcionar en este sentido desarrollos importantes y complementarios de cara al futuro⁵¹.

12.- Por muchas razones, sería razonable excluir de la ficción liminar de las Zonas de Tránsito a la subcategoría más problemática de las Áreas o Salas de retención provisional de personas (rechazados o inadmitidos, solicitantes de asilo, y en general personas en situación de expulsión, devolución o salida), que pueden y deben configurarse legalmente como Dependencias de frontera, y a todos los efectos locales internos de la Administración del Estado, sin estatuto especial.

Estas situaciones se caracterizan porque las personas se encuentran en recintos o locales de la Administración en situación de restricción o privación de libertad, y bajo control y custodia de autoridad pública. La práctica nos demuestra que es compatible encontrarse provisionalmente en el territorio de un Estado -en dependencias de su Administración pública-, y al mismo tiempo no haber sido admitido formalmente a entrar y circular en su territorio.

⁴⁹ El Capítulo 3 del *Anexo 9 OACI cit.* contiene algunas disposiciones (en particular 3.52 a 3.71) sobre custodia y cuidado de pasajeros y tripulación, inspección y control de las personas, y personas no admisibles y deportadas, que establecen una serie de obligaciones para autoridades y empresas u organismos explotadores, en conjunto insuficientes y superadas por la práctica internacional.

⁵⁰ En la Duodécima Reunión Departamental de Facilitación de la OACI (El Cairo, 2004), se ha puesto de manifiesto la necesidad de regular importantes aspectos securitarios (documentos de viaje, formalidades de control fronterizo, migración). Es de particular relieve la intención de establecer un nuevo Capítulo 5 en el Anexo 9 sobre Facilitación, que llevaría por título *Personas no admisibles y deportadas*, en parte incorporando a este nuevo Capítulo disposiciones del actual Capítulo 3 del Anexo 9; es ilustrativa en este sentido la Nota de la Secretaría Doc. FAL/12-WP/5 de 01.12.2003. Un ejemplo de la necesidad de establecer disposiciones concretas podemos verlo en el Informe del Comité 2 que plantea, tras propuesta de los Estados africanos (FAL/12-WP/49 de 27.02.2004), la incorporación de una nueva disposición en el Capítulo 5 del Anexo 9 del Convenio de Chicago : “Durante el periodo en que un pasajero no admisible, o una persona que va a ser deportada, estén bajo la custodia de funcionarios del Estado, éstos deberán preservar la dignidad de dichas personas y no adoptar medidas que puedan violar dicha dignidad”.

⁵¹ Ver por ejemplo la Propuesta modificada de Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, COM (2002) 326 final, *D.O. C* 291 de 26.11.2002, pp. 143-ss, artículos 6, 17 y 35.

La regulación separada, por un lado, de la situación habitual de los viajeros que utilizan las Salas de Tránsito aeroportuarias, y, por otro lado, de las situaciones de las personas retenidas en Salas o Áreas particulares, conduciría a excluir de las Zonas de Tránsito a estas dependencias internas de la Administración. De esta forma, la mayor parte de las problemáticas jurídicas perderían razón de ser, puesto que en estas Salas particulares sería de aplicación a todos los efectos el común Derecho estatal.

13.- En este orden de ideas, se detecta un vector normativo y jurisprudencial que está llevando a cabo una progresiva regulación europea e internacional del estatuto territorial y personal aplicable en las Zonas de Tránsito. Objetivamente, esta mayor regulación y precisión jurídica conduce a una más clara determinación de la normativa internacional y estatal aplicables diferenciadamente, tanto en estas Zonas de Tránsito, como en las problemáticas Áreas de personas retenidas *en frontera*.