

Brussels, 18 September 2026
(OR. en, es)

13179/26
ADD 1

Interinstitutional File:
2025/0059 (COD)

CODEC 1675
MIGR 257
JAI 1148
COMIX 215
RELEX 1173

'I/A' ITEM NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Permanent Representatives Committee/Council
Subject:	Draft REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC (first reading) - Adoption of the legislative act = Statements

Spain has requested that the following statement be entered in the Council minutes

1. La migración constituye un reto europeo que requiere soluciones europeas. España ha sido firme defensora de una política migratoria europea integral, que aborde sus dimensiones interna y externa, con pleno respeto al Derecho internacional y de la Unión Europea. En este contexto, el retorno de las personas sin derecho de estancia constituye uno de los diversos elementos clave para dicha política migratoria integral.
2. España considera que el marco normativo europeo del retorno debería perseguir dos objetivos principales. Por un lado, desarrollar un sistema europeo común en materia de retorno, al igual que la Unión cuenta con un sistema común de asilo o un sistema integrado de gestión de fronteras. Por otro lado, debería promover que el procedimiento de retorno sea más eficaz y eficiente, salvaguardando, al mismo tiempo, la dignidad, la seguridad y las adecuadas garantías jurídicas, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad.

3. Nuestro país estima que el texto presentado no cumple con esos dos objetivos por tres motivos principales: la renuncia al establecimiento de un sistema verdaderamente europeo de retorno; las serias dudas jurídicas, de relaciones exteriores y operativas que plantean los centros de retorno; y la falta de proporcionalidad de determinadas medidas. Pero, además, los recientes acontecimientos sucedidos en Ceuta ponen de manifiesto que la normativa europea carece de instrumentos que permitan el retorno eficaz en situaciones excepcionales que se apartan de lo ordinario.
4. Respecto del primer motivo, se descarta uno de los objetivos principales de la propuesta inicial como es el reconocimiento mutuo obligatorio de decisiones sobre la base de una Orden Europea de Retorno. Además, en lugar de centrar los esfuerzos en el retorno a aquellas personas que no tienen derecho a permanecer del conjunto del espacio Schengen, se crean nuevos mecanismos de transferencia de las personas entre Estados miembros. Asimismo, se multiplican las remisiones a la legislación nacional perjudicando la armonización del sistema. En definitiva, se pierde la oportunidad de lograr un sistema europeo común; en lugar de avanzar hacia un sistema común, se dan pasos hacia atrás.
5. En segundo lugar, España mantiene su enorme preocupación sobre los centros de retorno (“return hubs”). El texto presentado permitiría establecer dichos centros mediante convenios no vinculantes, con un contenido que provoca inseguridad jurídica y ofrece limitadas garantías. España considera que estos convenios no permiten garantizar el respeto de los derechos y obligaciones de las personas que serán retornadas a un tercer país, independientemente de su vínculo o no con el mismo. Incluso las familias con niños podrán ser trasladadas a los centros de retorno con países con los que no tienen ningún vínculo. Pero, además, si no son vinculantes, cabe preguntarse cómo se podrá obligar a los Estados miembros y a los terceros estados a cumplir con dichos convenios. Al establecer la posibilidad de que la propia Unión concluya acuerdos o convenios no vinculantes con terceros países sobre este asunto, el conjunto de los Estados miembros estamos asumiendo una gran responsabilidad y un riesgo inaceptable. Adicionalmente, existe un riesgo alto de litigiosidad por posible vulneración del principio de no devolución recogido en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Además, España considera que el texto no tiene en cuenta de forma adecuada el impacto directo que la conclusión de acuerdos de esta naturaleza por la Unión o por otros Estados miembros con países terceros puede tener en la credibilidad de las relaciones exteriores de la Unión con terceros países, así como en las relaciones bilaterales de los Estados miembros. El texto prevé un mecanismo de información a los Estados miembros que tengan una frontera común. Sin embargo, esta formulación no abarca todos los países socios clave para España, con los que otros Estados miembros podrían concluir acuerdos sin haber informado y consultado a nuestro país.

España reitera la importancia de promover la cooperación con terceros países desde un enfoque integral y mediante asociaciones globales. En el plano operativo, España expresa serias dudas de su eficacia y eficiencia. Si no existe un vínculo familiar, social o económico, España se pregunta qué incentivo tendrá la persona trasladada para no tratar de regresar a la Unión cuando sus perspectivas de vida en un país tercero desconocido son escasas. No se ha llevado a cabo ningún análisis mínimamente objetivo del coste-beneficio.

6. En tercer lugar, el texto presentado nos hace plantearnos cuestiones sobre la legalidad y proporcionalidad de determinadas medidas. A título de ejemplo, el internamiento deja de ser una medida de último recurso. Además, se amplía el período de privación de libertad hasta 24 meses, con prórrogas potencialmente indefinidas. Se prevé la posibilidad de detenciones en cadena en diferentes Estados miembro sin ningún límite temporal. Cabe preguntarse si en la Unión se va a permitir que se prive de libertad a personas en una situación administrativa irregular por períodos superiores a los que se aplican a criminales condenados por delitos graves.
7. Por último, los acontecimientos recientes en Ceuta han evidenciado la necesidad de disponer de mecanismos específicos que permitan garantizar un retorno eficaz en situaciones de entradas masivas y tumultuosas en las fronteras exteriores. Sin embargo, el presente Reglamento no recoge medidas para hacer frente a estas circunstancias excepcionales.
8. Por todo lo anterior, España se OPONE a la adopción del Reglamento.

COURTESY TRANSLATION

1. Migration constitutes a European challenge that requires European solutions. Spain has firmly advocated for a comprehensive European migration policy that addresses both its internal and external dimensions, with full respect for international and European Union law. In this context, the return of persons without a right to remain constitutes one of the several key elements of such a comprehensive migration policy.
2. Spain considers that the European legislative framework on return should pursue two main objectives. On the one hand, to develop a common European return system, just as the Union has a common asylum system or an integrated border management system. On the other hand, it should promote making the return procedure more effective and efficient, while ensuring dignity, security and appropriate legal safeguards, in accordance with the principles of necessity and proportionality.
3. Spain considers that the text presented does not meet these two objectives for three main reasons: it relinquishes the goal of a truly European return system; the return hubs raise serious legal, external relations and operational concerns; and certain measures lack proportionality. In addition, the recent events that took place in Ceuta highlight that European Union legislation lacks of instruments allowing effective return in situations that enable the effective return in exceptional situations that depart from the ordinary.
4. With regard to the first reason, one of the main objectives of the initial proposal is abandoned, namely the mandatory mutual recognition of decisions on the basis of a European Return Order. Moreover, instead of focusing efforts on returning those who have no right to remain in the entire Schengen area, new mechanisms are created for transferring persons between Member States. Furthermore, references to national legislation are multiplied, to the detriment of harmonising the system. In short, the opportunity to achieve a common European system is lost; instead of moving towards a common system, steps are taken backwards.

5. Secondly, Spain maintains its serious concern regarding “return hubs”. The text presented would allow these centres to be established through non-binding arrangements, with content that creates legal uncertainty and offers limited guarantees. Spain considers that these arrangements do not ensure respect for the rights and obligations of persons to be returned to a third country, regardless of whether they have any link with this country or not. Even families with children may be transferred to return hubs in countries with which they have no connection whatsoever. Furthermore, if such arrangements are non-binding, it is questionable how Member States and third countries could be compelled to comply with them. By providing for the possibility that the Union itself may conclude agreements or non-binding arrangements with third countries on this matter, all Member States are assuming significant responsibility and an unacceptable liability. Additionally, there is a high risk of litigation due to possible breaches of the principle of non-refoulement as enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights.

Moreover, Spain considers that the text does not adequately take into account the direct impact that the conclusion of agreements of this nature by the Union or by other Member States with third countries may have on the credibility of the Union’s external relations with third countries, as well as on Member States’ bilateral relations. The text provides for an information mechanism for Member States sharing a common border. However, this formulation does not cover all key partner countries for Spain, with which other Member States could conclude agreements without informing and consulting our country.

Spain reiterates the importance of promoting cooperation with third countries through a comprehensive approach and global partnerships. From an operational standpoint, Spain expresses serious doubts about their effectiveness and efficiency. In the absence of family, social or economic ties, Spain questions what incentive a transferred person would have not to attempt to return to the Union when their prospects in an unfamiliar third country are limited. No minimally objective cost-benefit analysis has been carried out.

6. Thirdly, the text raises concerns regarding the legality and proportionality of certain measures. By way of example, detention ceases to be a measure of last resort. In addition, the period of deprivation of liberty is extended up to 24 months, with potentially indefinite extensions. The possibility of chain detentions in different Member States is envisaged without any time limit. One may ask whether the Union will allow persons in an irregular administrative situation to be deprived of their liberty for periods longer than those applied to criminals convicted of serious offences.
7. Lastly, the recent events in Ceuta have highlighted the need to have specific mechanisms in place to ensure an effective return in situations of massive and tumultuous entries at the external borders. However, the present Regulation does not provide for measures to face these exceptional circumstances.
8. In light of the above, Spain OPPOSES the adoption of the Regulation.

Portugal has requested that the following statement be entered in the Council minutes

Portugal supports the agreement reached by the co-legislators that lead to the finalization of the Return Regulation. It is indeed crucial in our view to provide the European Union with a legal framework that enables the effective management of migratory flows and the control of the Union's external borders, while simultaneously upholding the core values of a humanist European Union, namely the rule of law and the protection of human dignity.

However, Portugal cannot support, as a matter of principle, the concept of return hubs. We will not participate in this mechanism and oppose its financing through the Union budget. Furthermore, while we welcome the exclusion of unaccompanied minors from the scope of the return hubs, we consider that the same level of protection should be also extended to families with minors, in the children's best interest and in line with European Union's shared principles and values. This is a very important aspect for us.

In addition, Portugal has strong reservations on the maximum duration of the detention period foreseen in article 30. Article 35 is also a matter of concern, as economic and cooperation for development policies with third countries are made conditional to their support for return procedures and readmissions.