



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

## ***b-solutions***

### **FINAL REPORT BY THE EXPERT**

**Advice Case:** Simplifying cross-border mobility of minors to carry out cultural or educational exchanges

**Advised Entity:** European Grouping of Territorial Organisation Galicia-Norte de Portugal EGTC, ES-PT

**Expert:** José Manuel Sobrino Heredia

#### **Table of Content:**

- I. Description of the Obstacle
- II. Indication of the Legal/Administrative Dispositions causing the Obstacle
- III. Description of a Possible Solution
- IV. Pre-assessment of whether the Case could be solved with the ECBM
- V. Other Relevant Aspects to this Case
- VI. References and Appendix/Appendices if any



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

## I. Description of the Obstacle

El cruce de la frontera entre España y Portugal por menores de edad no acompañados está sujeto a dos regímenes legales y administrativos diferentes (el español y el portugués) que, con el objetivo de velar por el interés superior del menor, introducen unas exigencias de carácter administrativo que dificultan la libre circulación de los mismos en un entorno transfronterizo con la finalidad de realizar actividades culturales, educativas o deportivas en el otro país o compartir actividades escolares. Estas exigencias se concretan en la necesidad que tienen dichos menores de disponer de unas autorizaciones para poder efectuar el desplazamiento. El obstáculo en sí no procede del requerimiento de tales autorizaciones por las autoridades de ambos países, sino de los requisitos contenidos en las mismas.

Estos requisitos vienen establecidos en leyes, normas o en actos administrativos españoles y portugueses que se refieren, con carácter general, al cruce de fronteras interiores de la UE por ciudadanos europeos menores de edad no acompañados. Pero que, cuando se aplican a espacios transfronterizos, como el que ahora nos ocupa, esto es el representado por la Eurociudad Cerveira -Tomiño (donde se da una gran integración e interacción territorial, social y humana<sup>1</sup>), entorpecen el pleno desarrollo y formación de los menores, al limitar considerablemente sus posibilidades de beneficiarse íntegramente de las oportunidades que se presentan a ambos lados de la frontera en el terreno educativo, cultural, deportivo y de ocio. E, igualmente, van a imposibilitar un uso apropiado y eficiente de las infraestructuras y servicios que en relación con ello existen en la región transfronteriza. Minando, de este modo, uno de los objetivos principales de las Eurociudades, como es el de compartir infraestructuras públicas.

Se tratan de barreras de carácter jurídico o administrativo que devienen prácticamente insalvables o muy gravosas, desde el momento en que el tránsito deja de ser esporádico y pasa a convertirse en continuado o frecuente que, por lo demás, es lo propio de un entorno transfronterizo. En otros términos, cuanto mayor continuidad desee dar el menor a estas actividades (clases de música, deportes, actividades culturales, campamentos de verano, asociacionismo juvenil, etc.) mayor será la dificultad a la que se enfrente, lo que frena y desmotiva estos intercambios entre menores y, además, hace que sea más difícil estimular la interacción a través de la frontera y las "buenas prácticas" de cooperación transfronteriza municipal frenando las iniciativas en torno de las eurociudades en esta zona, y el uso, como decíamos, eficiente de las infraestructuras públicas existentes en ambos lados de la frontera.

---

<sup>1</sup> En la Eurociudad Cerveira – Tomiño habitan unas 25.000 personas, de ellas 2.500 son menores que se ven directamente afectados por estas barreras administrativas. A su vez, esta Eurociudad se localiza en un espacio euro-regional Galicia – Norte de Portugal, cada vez más integrado y en el que residen seis millones de personas.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

Al ser menores quienes desean desplazarse, la normativa española y portuguesa –que, insistimos, está pensada en abstracto para el cruce de la frontera por menores no acompañado– exige que estos menores, para cruzar la frontera, viajen con autorización del padre y de la madre, del padre o de la madre, o del tutor legal (aspectos que pueden complicarse en el caso de padres separado o de situaciones familiares conflictivas). La dificultad, además, se acrecienta puesto que las exigencias van a variar en el caso de Portugal y en el de España:

- En el supuesto de Portugal se exige una declaración firmada tanto por el padre y la madre, o por el tutor que detente la patria potestad. Pero, además, esta declaración debe estar "debidamente certificada por una autoridad oficial". Por ejemplo, por un notario o por un solicitador. Asimismo, para que esta autoridad oficial pueda proceder al reconocimiento legal de la firma resulta obligatoria la presencia física de física de los progenitores, del progenitor que tenga la custodia o del Tutor. A ello se añade que certificado va a tener un coste y una duración. Por lo que se refiere al coste, la normativa portuguesa consultada no señala ninguna cantidad concreta. No obstante, durante las reuniones mantenidas con responsables portugueses en estos ámbitos, se nos ha informado de que esta cantidad puede variar dependiendo de distintos factores, entre ellos, de si se trata de un desplazamiento individual (alrededor de 30 euros) o de un desplazamiento colectivo de un grupo escolar (alrededor de 15 euros por alumno), lo que supone, en todo caso, un coste no despreciable<sup>2</sup>. Respecto a la duración, aunque la normativa portuguesa indica que esta autorización puede ser utilizada un número ilimitado de veces durante el período de validez (como mínimo seis meses), lo cierto es que la práctica convierte este periodo en ilusorio, lo que conduce a que, a la postre, se soliciten autorizaciones para cada desplazamiento concreto, justificándose tal práctica, según hemos entendido en la salvaguarda del interés superior del menor que precisaría que se especifique en cada declaración el ámbito temporal y territorial del desplazamiento del menor al extranjero. Ello puede suponer un gasto importante para los padres –por ejemplo, en actividades no regladas o regladas que precisan desplazamientos frecuentes o continuados del menor– y dificulta la realización de actividades continuadas o de intercambios escolares (a título de ejemplo, se nos ha dicho, por los responsables académicos portugueses, que un intercambio escolar que implique un desplazamiento de varias clases puede rondar los 3000 euros).

Estas exigencias se agravan, aún más, para el caso de viajes de estudios organizados por los centros escolares. La razón es que tales desplazamientos, no solo deben estar

---

<sup>2</sup> Según nos han indicado los solicitadores, no existe una tarifa fija, ya que según la normativa el precio se fija libremente. No obstante, el Colegio profesional de solicitadores ha establecido un sistema integrado de autorización, en el que la tarifa es de 15 euros, pues únicamente implica el reconocimiento de firma, ya que el formulario que puede descargarse online ya viene cubierto por los interesados.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

planificados con anterioridad (práctica, por lo demás, habitual en los centros escolares), sino que cada uno de ellos debe ser comunicado a las autoridades del *Ministério de Educação* con un mes de antelación como mínimo, y, además, ser comunicado y registrado en el *Ministério de Negócios Estrangeiros*. Tal acumulación de trabas administrativas hace, obviamente, inviable toda actuación escolar no prevista o el cambio de fechas de la misma. Y desmotiva a los responsables educativos que van a mostrarse reacios a introducir en sus programas de salidas educativas, desplazamientos al otro lado de la frontera dentro del espacio transfronterizo.

- En el caso de España, la preceptiva autorización debe ser firmada por el padre o la madre (no hace falta que sea firmada por ambos progenitores), o el tutor legal, y debe ser presentada en el puesto de policía nacional o de la guardia civil correspondiente, sin que se requiera que su legalidad sea certificada. Este documento, que es gratuito, se requiere cada vez que hay un desplazamiento transfronterizo sea individual o colectivo. En este último caso, se insta a que cada menor no acompañado que realiza el viaje escolar, educativo o deportivo en el grupo esté en posesión de esta autorización.

Estos requerimientos administrativos que consumen tiempo (disponibilidad de los padres para realizar los trámites –a veces ausentes, ambos o alguno de ellos, por motivos laborales o por vivir en otras ciudades o en el extranjero–, o imposibilidad por ser en horarios no compatibles) y dinero (tal y como sucede en el caso de Portugal, introduciendo un elemento discriminatorio, pues, como se nos ha indicado durante las entrevistas, hay menores que no pueden participar en estas actividades por razones económicas) se dan cada vez que un menor no acompañado desea realizar una actividad transfronteriza tanto reglada (intercambio escolar) como no reglada (actividad cultural, deportiva o de ocio). Ello, lastra considerablemente toda relación fluida entre las poblaciones infantiles y juveniles de ambos lados de la frontera, separadas por apenas 200 metros.

Se trata de unas exigencias administrativas que obedecen a un propósito legítimo: salvaguardar el interés superior del menor. Pero, que han sido diseñadas de manera general y abstracta sin que en ellas se contemplen excepciones. En otros términos, valen tanto para un cruce de frontera con un destino final muy alejado de la misma (por ejemplo, a una ciudad que se encuentre en otro continente), como para el tránsito cotidiano en un entorno transfronterizo tan integrado como es el de la Eurociudad Cerveira-Tomiño. Tales exigencias administrativas van a alejar la legalidad de la realidad social en la que estas exigencias se aplican. La consecuencia es inmediata, la mayor parte de los cruces de frontera y los desplazamientos al territorio del otro Estado se producen en una situación que cabría calificar



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

de “alegalidad”, esto es, los menores no acompañados por sus padres o tutores cruzan la frontera desprovistos de estas autorizaciones, lo que, ciertamente, no es lo más deseable, pero que, debido a las exigencias incluidas en estas autorizaciones, se nos ha dicho –durante las entrevistas- que resulta inevitable.

Esto sucede, en particular, en los supuestos de actividades no regladas (por ejemplo, que un menor quiera ir a la piscina o asistir a un concierto). Y, para el caso de actividades escolares y educativas, tales exigencias, producen, igualmente, un impacto muy negativo en los intercambios. Ello se desprende de las explicaciones que se nos han sido dadas durante las reuniones mantenidas por las autoridades educativas de la zona transfronteriza y por los representantes de las asociaciones de padres y madres de alumnos. Cuando se nos ha explicado que, los intercambios escolares son prácticamente unidireccionales: de España a Portugal y, raramente, a la inversa. Lo que viene explicado por la mayor simplicidad de los trámites en España (basta que los responsables escolares estén en posesión de las preceptivas autorizaciones firmada por uno de los padres o tutor legal) que en Portugal (pues se exige, como veíamos, que los responsables escolares cuenten con autorización firmada por ambos progenitores, o tutor legal y que haya sido certificada legalmente por notario o solicitador, y que, además, se haya informado con treinta días de antelación al *Ministério de Educação* y que esté la haya aprobado, y que, en fin, se comunique y registre en el *Ministério de Negócios Estrangeiros*).

El carácter general y abstracto, la universalidad de las exigencias incluidas en estas autorizaciones y declaraciones de salida de menores de los territorios nacionales, viene definido en unas disposiciones administrativas que, al no contempla la particular realidad de las regiones fronterizas, las convierten en unos innecesarios obstáculos a la libre circulación de los menores que viven en las mismas, dificultando su pleno y armónico desarrollo. Y, en particular, la conformación de un real servicio escolar y educativo transfronterizo. De manera que, si las fronteras físicas ya no se perciben, en cambio las fronteras administrativas siguen persistiendo.

Esta situación, que viene siendo denunciada por quienes desean hacer uso de las infraestructuras y servicios que existen a ambos lados de la frontera, y que han sido claramente expuesta por las *Valedoras-Provedoras* de los ciudadanos de la Eurociudad Cerveira – Tomiño<sup>3</sup>, frena la percepción por parte de estos colectivos de niños y jóvenes de que ellos son, también, parte del proceso de integración europea. Un proceso que les debería facilitar que actividades cotidianas como estudiar, hacer deporte o formarse, y que en su caso requieren cruzar la frontera, son factibles con independencia de que exista una frontera administrativa nacional.

---

<sup>3</sup> Provedora/Valedora da cidadanía transfronteiriza Eurocidade Cerveira Tomiño: *Recomendacións para a eliminación das barreiras á mobilidade transfronteiriza infanto-xuvenil*, Cerveira-Tomiño, 2018.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

En suma, estos obstáculos de naturaleza administrativa frenan la cooperación transfronteriza y nos aleja del ideal de una ciudadanía europea. Pues, provocan una disminución de las iniciativas de intercambio en actividades educativas, deportivas, culturales o de ocio entre los jóvenes de las dos Regiones. Pero, además, desmotiva a las escuelas, a los profesores y maestros a incluir y planificar más actividades escolares transfronterizas en los programas escolares. Y constituyen una barrera, para que estas escuelas y docentes compartan sinergias, conocimientos e infraestructuras, y para que los jóvenes puedan desarrollarse en contacto con otro idioma, otra cultura y otras costumbres.

Todo ello, dificulta, innecesariamente, la convergencia entre Cerveira y Tomiño, impidiendo que el “efecto frontera” sea percibido como una oportunidad para el desarrollo territorial y socioeconómico de la zona y, por tanto, reduciendo el poder de atracción de la misma para los ciudadanos que la habitan, para las personas que podrían establecerse en la misma, y para empresas que pudieran invertir en ella. Por lo que resolver estos “pequeños problemas” tan próximos a los habitantes de la Eurociudad sería un “gran paso” en la afirmación de la pertenencia a la ciudadanía europea de estos menores y de sus familias.

## **II. Indication of the Legal/Administrative Dispositions causing the Obstacle**

La normativa nacional de la que derivan las actuaciones administrativas que frenan el pleno disfrute por los menores de edad no acompañados de las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de ocio que les abre el residir en un entorno transfronterizo, varía en cada uno de los Estados afectados.

Brevemente expuesta esta sería la siguiente:

### **ESPAÑA**

Marco jurídico español<sup>4</sup> :

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, (BOE núm. 77, de 31 de marzo).
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por las Leyes Orgánicas 8/2000, de

---

<sup>4</sup> La normativa española en materia de extranjería aparece recogida y consolidada en la siguiente publicación: Código de Extranjería (Edición actualizada a 5 de septiembre de 2018), BOE, Madrid. La última versión de este Código está disponible en: [www.boe.es/legislacion/codigos/](http://www.boe.es/legislacion/codigos/).



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, 2/2009, de 11 de diciembre, 10/2011, de 27 de julio (BOE núm. 10, de 12 de enero).

- Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, de 30 de abril).
- Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE núm. 51, de 28 de febrero).
- Orden INT/3321/2011, de 21 de noviembre, sobre expedición de título de viaje a extranjeros (BOE núm. 292, de 5 de diciembre).
- Instrucción 10/2019, de 9 julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores, (con efectos desde el 1 de septiembre de 2019) fija la forma a llevar a cabo esta actuación por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

De esta normativa se desprende que el extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto, hallarse provisto del pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad, que se considere válido para tal fin (art. 25 LO 4/2000, art. 1.1. del RD 557/2011), introduciéndose algunas matizaciones cuando la entrada es a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado (art. 33 LO 4/2000) o afecte a trabajadores transfronterizos o que presten servicios transnacionales (art. 43 LO 4/2000), o, en fin, a marinos que estén en posesión de un documento de identidad de la gente del mar en vigor (art. 1.3, del RD 557/2011). En ella se hace referencia a los menores no acompañados procedentes de países no miembros de la UE desde la perspectiva de la inmigración irregular (art. 35 LO 4/2000) y también, para señalar, con carácter general que los menores de 16 años podrán figurar incluidos en el pasaporte de su padre, madre o tutor cuando tengan la misma nacionalidad del titular del pasaporte y viajen con éste (art. 6 RD 557/2011).

En cuanto a la salida del territorio nacional español de menores no acompañados, la Instrucción 10/2019, de 9 julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores, (con efectos desde el 1 de septiembre de 2019) fija la forma a llevar a cabo esta actuación por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Precisando al respecto que los menores que viajen solos necesitarán justificar ante los agentes fronterizos que no abandonan el territorio nacional contra la voluntad de las personas que ejerzan legítimamente la patria potestad. De igual forma, los menores que viajen acompañados de adultos que no ejerzan la patria potestad necesitarán justificar ante los agentes fronterizos que no se ha privado ilícitamente de la



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

custodia del menor a las personas que legítimamente la tienen conferida. En ambos casos los agentes fronterizos realizan una inspección minuciosa de los documentos y justificantes de viaje de los menores.

Con objeto de justificar la salida del territorio nacional de los menores las personas que ejerzan la patria potestad pueden presentarse, con el documento de identidad y la documentación que acredite la patria potestad del menor, en una Comisaría de Policía, Puesto de la Guardia Civil, Tribunal, Notaría o Ayuntamiento para formalizar por escrito la correspondiente autorización. Para agilizar el trámite tienen la posibilidad de rellenar un formulario en formato Word con los datos necesarios para su tramitación<sup>5</sup>. La autorización tiene una validez de 30 días desde su expedición, pero solo puede ser utilizada una sola vez.

## PORTUGAL

### Marco jurídico portugués<sup>6</sup>

- Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, relativa ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (últimas alterações: Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto; Lei n.º 26/2018, de 5 de julho e Lei n.º 28/2019, de 29 de março).
- Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de Maio (última alteração: Lei n.º 49/2018, de 14/08), relativo ao regime legal concessão emissão pasaportes.
- Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro (regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, com a última alteração efectuada pelo Decreto Regulamentar n.º 9/2018, de 11 de setembro), que aprueba el régimen legal de entrada, estancia, salida y expulsión de extranjeros. Diário da República n.º 212/2007, Série I de 2007-11-05
- Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril. Diário da República n.º 153/2006, Série I de 2006-08-09.
- Despacho n.º 6147/2019 dos Gabinetes da Secretária Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado da Educação que define as linhas orientadoras a adotar pelas

<sup>5</sup> El formulario conteniendo la autorización aparece recogido en el Apéndice de este Informe.

<sup>6</sup> Se puede consultar la normativa portuguesa en materia de extranjería actualizada en la página web del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF de Portugal: [https:// www.sef.pt](https://www.sef.pt).



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

escolas na organização e realização das (...) visitas de estudo que impliquem deslocações ao estrangeiro (Diário da República, nº 126, 4 de julho de 2019).

- Circular informativa, 1/2017 de la Direcção-Geral dos Estabelecimentos Escolares: Orientações sobre visitas de estudo/deslocações ao estrangeiro e em território nacional, intercambios escolares, passeios escolares e colónias de férias, 22.5.2017.

De conformidad con la legislación vigente en Portugal, los menores nacionales y los menores extranjeros que residen legalmente en Portugal y que tienen la intención de abandonar el país (es decir, Portugal Continental y el Archipiélago de Madeira y el Archipiélago de las Azores) y viajar sin la compañía de ambos padres, deben mostrar una autorización firmada por quién ejerza la patria potestad, legalmente certificada.

De acuerdo con la legislación vigente en Portugal, los menores nacionales y los extranjeros que residen legalmente en Portugal, cuando no están acompañados por ambos padres, solo pueden ingresar y salir del territorio de residencia mostrando una autorización para este fin, emitida por quienes ejercen responsabilidad parental, legalmente certificada. Esta autorización debe ser firmada por ambos progenitores o por el tutor que ejerza la patria potestad.

Según la ley actual, un menor de nacionalidad portuguesa que abandone el país sin la compañía de los padres debe tener una autorización de salida, firmado por quien detente la patria potestad y legalmente certificada (por ejemplo, por un notario, abogado, procurador o agente consular portugués en el extranjero<sup>7</sup>). Este documento también debe identificar a las personas a quienes se les otorgan poderes de acompañamiento.

Existe una plataforma electrónica preparada por el Colegio de procuradores de Portugal (A Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução) que permite acceder a un formulario online de autorización y luego se debe certificar la firma. También, en la página web del Serviço de Estrangeiros e Fronteiras puede descargarse el formulario<sup>8</sup>

Dicha autorización puede ser usada un número ilimitado de veces dentro del período de validez mencionado en el documento, que no puede, sin embargo, exceder un período de un año civil. Si no se menciona ningún otro período, la autorización será válida durante seis meses a partir de la fecha de emisión.

Si el desplazamiento del menor se enmarca en un viaje de estudios, tal viaje deberá ser comunicado con un mes de antelación como mínimo a la *Direcção-Geral dos Estabelecimentos*

<sup>7</sup> En el territorio nacional portugués, el reconocimiento de firmas, además de la competencia notarial, se atribuye a las cámaras de comercio e industria, conservadores, oficiales de registro, abogados y procuradores. Los documentos privados redactados fuera de Portugal, legalizados por un funcionario público extranjero, se considerarán legalizados conforme a la legislación portuguesa, siempre que la firma del funcionario público sea reconocida por un agente diplomático o consular portugués en el Estado respectivo y la firma de este agente se autentique con el respectivo sello blanco consular.

<sup>8</sup> El formulario relativo a la autorización se recoge en el Apéndice del presente Informe



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

*Escolares, y, también, comunicado y registrado en el Área governativa dos negócios estrangeiros del Ministério de Negócios Estrangeiros.*

### **III. Description of a Possible Solution**

La búsqueda de unas posibles soluciones a estos obstáculos administrativos que dificultan el cruce de fronteras por parte de menores no acompañados que residen en un entorno transfronterizo, parte, en nuestra opinión de dos premisas (A) que, luego, podrían inspirar fórmulas concretas dirigidas a eliminar o suavizar los obstáculos administrativos existentes (B), a adoptar por las autoridades y entidades con capacidad para ello (C).

- A. Las premisas que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de definir vías de solución a los obstáculos administrativos existentes

En nuestra opinión la búsqueda de soluciones a los obstáculos que acabamos de presentar en páginas precedentes, deberían tener en cuenta dos premisas:

- La primera se refiere a la necesaria conciliación entre, por un lado, la obligación general que tienen los Estados de proteger el interés superior del menor y, por otro lado, las obligaciones particulares de velar por que estos menores puedan acceder a una formación, una educación y un desarrollo pleno en el entorno en el que viven (a).
- La segunda alude a la naturaleza jurídica de las disposiciones donde se indican los requisitos que deben cumplir las autorizaciones con las que deben contar estos menores para poder cruzar la frontera no acompañados o acompañados por una persona que no es un progenitor o un tutor legal, puesto que no se tratan de normas legislativas sino de disposiciones administrativas (*Instruções, Portarias, Despachos o Orientações*) (b)
  - a. La necesaria conciliación entre la salvaguarda del interés superior del menor y el derecho de los menores a un desarrollo y a una formación plena en el entorno en el que habitan.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

La Convención sobre los derechos del niño de 20 de noviembre 1989 consagra la obligación de los Estados partes en velar por el interés superior del menor<sup>9</sup>. Igualmente, indica que los niños son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social. Añadiendo que, es obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a estos derechos (art. 4), adoptando las medidas de carácter nacional y bilateral que sea necesario para ello.

Hay una tensión entre la protección del interés superior del menor que establece un entorno protector que defiende a los niños y niñas de la explotación, los malos tratos y la violencia. Y, sería aquí, donde podemos situar la preocupación por parte de las autoridades nacionales competentes en materia de control de fronteras para que el tránsito de menores no vaya contra la protección del mismo. Y, por otro lado, nos encontramos con la obligación de los Estados de favorecer, unilateral y bilateralmente, el desarrollo de los derechos del niño a una formación adecuada. Y, aquí, podemos ubicar toda medida destinada a facilitar el tránsito de los menores cuando ello obedezca a estas razones (educación y formación plena).

En relación con ello, no está de más recordar que el Tratado de la Unión Europea establece que la UE está obligada a fomentar la protección de los derechos del niño (art.3). La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art.24), los Reglamentos y las Directivas de la UE, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), han contribuido a definir con mayor precisión la protección de los derechos del niño. Por su parte el Convenio Europeo de Derechos Humanos, contiene referencias específicas a los derechos del niño sobre las que el TEDH ha desarrollado una vasta jurisprudencia. Y, el artículo 17 de la Carta Social Europea obliga a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias para garantizar que los niños reciban (...) la educación y la formación que necesiten.

Cuando se da una tensión entre distintos intereses relacionados con la situación del menor, las legislaciones nacionales de protección del menor, suelen decir que en caso de concurrir cualquier otro interés legítimo junto al interés superior del menor deberán priorizarse las medidas que, respondiendo a este interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes. Valga como ilustración de ello, el art. 2, 4 de la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil*. Y, también, esta misma *Ley Orgánica*, en su modificación por *Ley 26/2015, de 28 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015)*, donde se destaca en su art.7.1 que “Los menores tienen derecho a participar plenamente en la vida social, cultural, artística y recreativa de su entorno (...)”, que, en el caso examinado viene constituido por un entorno transnacional. Y, subraya, en su art. 11.1. que “las administraciones públicas facilitarán a los menores la asistencia adecuada para el ejercicio de sus derechos”.

---

<sup>9</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, páginas 38897 a 38904



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

Partiendo de estas precisiones legislativas, cabría entender que en el caso que nos ocupa las administraciones públicas portuguesa y española deberían buscar la manera de conciliar la salvaguarda del interés superior del menor –en el sentido de protección de su seguridad y de su integridad- con otros intereses legítimos del mismo que le permitirían un desarrollo pleno en el entorno transfronterizo en el que vive.

En otros términos, las restricciones administrativas –que han sido pensadas con un alcance general y abstracto- que se imponen a los menores, obstaculizando su cruce de la frontera en un espacio transfronterizo y que les limita el pleno acceso y disfrute de las posibilidades educativas, culturales y deportivas existentes en las infraestructuras públicas a un lado y otro de la frontera, deberían interpretarse de manera que causaran el menor perjuicio posible al menor. Se trataría de introducir medidas administrativas excepcionales para situaciones excepcionales, de manera que los menores puedan cruzar la frontera dentro de un marco legal y administrativo definido, teniendo siempre presente la salvaguarda y seguridad de los mismos.

Ello pasa, en nuestra opinión por que las autoridades administrativas, en ambos países, realicen un examen ponderado y realista de las circunstancias que rodean la vida en las regiones fronterizas y en las oportunidades que para el menor se abren desde el momento en que se simplifican las trabas administrativas para que pueda desplazarse de un lado a otro de la frontera en su vida diaria.

La defensa de los intereses de los menores que residen en un entorno transfronterizo debe inspirar este examen y, además, debería estar presente en la búsqueda de unas soluciones que llevaría a flexibilizar los requisitos y las características de las autorizaciones que se contemplan en las disposiciones administrativas que en ambos países desarrollan la normativa en materia de cruce de frontera por parte de menores no acompañados, como a continuación veremos.

- b. Las disposiciones administrativas que, en España y Portugal, definen el contenido y los requisitos de las autorizaciones de salida de menores de los territorios nacionales

Las trabas que dificultan el desplazamiento de los menores no acompañados que residen en zonas transfronterizas se contienen en unas disposiciones administrativas (*Instrucciones, Portarías, Despachos, Orientações*) que desarrollan las legislaciones españolas y portuguesas en la materia.

Se tratan, pues, de unas instrucciones administrativas no de unas disposiciones legislativas o normativas. Al respecto, cabe recordar que las instrucciones y órdenes de servicio son directrices de actuación dictadas por un órgano administrativo en el ejercicio del poder



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

jerárquico con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica internos que, en una determinada materia, deben de seguir los órganos dependientes (por ejemplo, el art. 6 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* indica que los órganos administrativos "podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio").

En el caso de estas instrucciones y órdenes de servicio, se tratan de decisiones adoptadas en el caso español por la *Secretaría de Estado de Seguridad* y, en el caso portugués, por el *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* o por los *Gabinetes da Secretária de Estado Adjunta e da Educação e do Secretário de Estado a Educação* que se dirigen y tienen como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo (los cuerpos y fuerzas de seguridad que realizan el control de las fronteras), por lo que tales decisiones vienen a exteriorizar unas pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, lo que supone que no se está dictando un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos. No son, pues, una manifestación de la potestad reglamentaria sino de la jerarquía administrativa.

En el caso que estamos examinado, estas instrucciones, despachos u orientaciones, tienen un carácter abstracto y general, de manera que se refieren al cruce de cualquier menor no acompañado por cualquier frontera del país en cuestión. Esto es, no tienen en cuenta donde reside el menor ni que frontera atraviesa.

Tratándose por tanto de unas disposiciones administrativas, cabría la posibilidad de modular o flexibilizar su alcance general y abstracto de manera que se pudiera contemplar la situación excepcional que se produce cuando el menor en cuestión reside en un entorno transfronterizo y, en particular, en el conformado por una Eurociudad. En otros términos, no sería necesario cambiar la legislación, situación siempre compleja y a largo plazo, sino adaptar la normativa administrativa a esta singular situación, simplificando y abaratando, en su caso, los procedimientos actualmente establecidos

La simplificación y flexibilización de estas formalidades administrativas facilitando el desplazamiento del menor en un entorno transfronterizo iría en la línea de lo que propone el Derecho de la UE. Puesto que, distintas y variadas son las disposiciones en las que se insta a la UE y a sus Estados miembros a reducir la complejidad, la duración y los costes de la interacción transfronteriza y a promover la puesta en común de servicios a lo largo de las fronteras interiores y para que los ciudadanos de regiones fronterizas puedan beneficiarse plenamente de las oportunidades que se presentan a ambos lados de la frontera<sup>10</sup>.

Partiendo de lo que venimos afirmando, cabría proponer una adaptación de las formalidades administrativas que con carácter general y abstracto se establecen para el ejercicio de los

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM (2017) 534 final de 20.9.2017



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

derechos de entrada, salida y permanencia en España y Portugal por parte de los ciudadanos menores de edad no acompañados de ambos países, a la nueva realidad surgida de las relaciones que se producen en un entorno transfronterizo. Se trataría, en fin, de flexibilizar o eliminar unas exigencias administrativas que, sin duda deben mantenerse con carácter general para el cruce de menores no acompañados por las fronteras de estos países con la finalidad de salvaguardar los intereses de los menores, pero que en el caso singular examinado lesionan otros derechos, también fundamentales, de los menores, como son el derecho a la educación y a la formación.

En este sentido, creemos, y la mayor parte de las personas que han participado en las reuniones que hemos mantenido en Cerveira y Tomiño también lo creen, que la conjunción de los derechos de los menores con las obligaciones de los Estados a facilitar que los ciudadanos que habitan las regiones fronterizas puedan disfrutar de las oportunidades que se presentan a ambos lados de la frontera y, entre otras, las relativas a la educación, la cultural, el deporte y el ocio, iría en la línea de buscar una solución que flexibilice las trabas administrativas que ahora impiden a los menores el disfrutar de su derecho a una formación y una educación lo más plena posible.

Para posibilitarlo, se buscaría que las autoridades responsables en ambos países de estas cuestiones conviniesen, de forma voluntaria y acordada, que las normas y prácticas administrativas de estos Estados relativa al cruce de las fronteras nacionales se apliquen teniendo en cuenta la situación por la que atraviesan estos menores que residen en un entorno transfronterizo, para que la existencia de una frontera no constituya una barrera a sus actividades educativas, culturales y deportivas, sino todo lo contrario una riqueza cultural y lingüística.

Esta flexibilización o simplificación iría en la línea de las que ya se producen en casos particulares como, por ejemplo, la que ya afectan a los estudiantes y los investigadores que suelen beneficiarse de excepciones relacionadas con la entrada, salida y residencia tanto en España como en Portugal, dirigidas a facilitar sus actividades, que aligeran las exigencias administrativas en comparación con los restantes extranjeros. O la que se da, respecto de los viajeros frecuentes o regulares en relación con los visados, al preverse una flexibilización, a través de una autorización para entradas múltiples con un período de validez largo de acuerdo con unos criterios comunes fijados de manera objetiva. O, en fin, lo que ocurre en relación con los marinos, que sí disponen de un documento de identidad de la gente del mar en vigor ello le va a permitir circular mientras dure la escala del buque por el recinto del puerto o por las localidades próximas, en un entorno de 10 kilómetros, sin la obligación de presentarse en el puesto fronterizo, siempre que los interesados figuren en la lista de tripulantes del buque



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

al que pertenezcan, sometida previamente a control y verificación de la identidad de los marinos por los funcionarios con competencia al respecto<sup>11</sup>

Por consiguiente, las legislaciones nacionales y las formalidades administrativas relacionadas con la entrada, salida y residencia de extranjeros en los países examinados, si prevén ya excepciones que afecta a situaciones particulares.

Si esto es posible en los casos enunciados, cabría pensar que también podría serlo en el que ahora nos ocupa. Partiendo de esta idea, cabría adelantar varias propuestas concretas dirigidas a eliminar o suavizar los obstáculos administrativos que ahora lastran el tránsito de menores no acompañados por las fronteras existentes en los espacios transfronterizos.

B. Propuestas concretas dirigidas a flexibilizar las trabas administrativas que dificultan el cruce de fronteras en entornos transfronterizos por menores no acompañados

Las propuestas que, a continuación, exponemos, surgen del análisis de las normativas portuguesa y española en la materia, así como de las consideraciones que nos fueron formuladas por las personas con las que tuvimos la ocasión de entrevistarnos en el marco de este Proyecto. En primer lugar, nos referiremos a los desplazamientos individuales de menores no acompañados (1) y, en segundo lugar, a los cruces de fronteras cuando éstos se realizan en grupo en el marco de actividades escolares, educativas o culturales (2).

1. Cruces de fronteras por menores no acompañados en un entorno transfronterizo en el caso de desplazamientos individuales.

a. Dado que los problemas surgen, no de las exigencias de unas autorizaciones –cuyo requerimiento parece consustancial a la preocupación por proteger el interés superior del menor-, sino del contenido de las mismas y de las limitaciones que rodean su uso. Cabría pensar, con carácter general, en un modelo de autorización que tuviera:

- una mayor duración en el tiempo,
- que pudiera ser utilizada múltiples veces,
- que circunscribiera su ámbito de aplicación a un territorio determinado (el espacio transfronterizo) y
- cuya solicitud podría venir acompañada no sólo de la autorización de quién ejerza la patria potestad (para el caso de actividades no regladas), sino

---

<sup>11</sup> Por lo demás, la práctica en los Estados miembros de la UE ya muestra ejemplo de flexibilización de estas barreras burocráticas. Así, tal y como recoge la Comunicación de la Comisión de 2017, algunos niños de las regiones fronterizas entre Austria y Chequia, Hungría y Eslovaquia van a jardines de infancia bilingües y binacionales, donde aprenden a jugar en dos idiomas y dos culturas.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

también de una matrícula o declaración del centro educativo, cultural o deportivo en el que el menor desarrollaría su actividad. En este sentido, incluso, podría limitarse la autorización al período escolar o a la actividad de que se trate (para el supuesto de actividades regladas).

De este modo, tales autorizaciones podrían utilizarse por los menores que acrediten residir en las cercanías de la frontera interior. Para el resto de los menores que viajen no acompañados se aplicaría el régimen general.

Esto es, la excepción a las disposiciones administrativas «normalmente» aplicable se limitaría al mínimo estricto necesario, tanto por lo que se refiere a los menores afectados, como por lo que se refiere al territorio cubierto como, en fin, a su duración temporal.

En cuanto al procedimiento para llevar a cabo la modificación de las disposiciones administrativas que se aplican con carácter general al cruce de menores no acompañados de estas fronteras interiores, pensamos que no bastaría con que se modificará las formalidades en un país y no en el otro, pues la barrera seguiría persistiendo. Sería necesario que se realizase en ambos países. En este sentido, proponemos lo siguiente:

- b. Por lo que se refiere al caso español, la flexibilización vendría dada por la posibilidad de utilizar una misma autorización en múltiples ocasiones. Esto es, en vez de requerirse una autorización singular para cada cruce de frontera que realice el menor no acompañado, como sucede actualmente. Permitir que esta autorización puede ser utilizada cada vez que el menor necesite o desee desplazarse al territorio del otro Estado para llevar a cabo una actividad educativa, cultural, deportiva o de ocio. Bastaría con que uno de los progenitores o el tutor legal manifieste su consentimiento a ello y que tal consentimiento se incluya en un modelo de autorización particular para las zonas transfronterizas.

En relación, con esta propuesta, tras las reuniones mantenidas con distintas autoridades responsables en estas cuestiones, cabe subrayar que existe una buena predisposición para introducir una mayor flexibilidad en estas autorizaciones. Incluso, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles presentes en estas reuniones nos han adelantado que ya se está discutiendo fórmulas para adaptar estas autorizaciones a la realidad transfronteriza.

- c. El caso portugués es diferente, puesto que la flexibilización debería referirse a dos aspectos relacionados con la autorización que se solicita a los menores no acompañados:
  - El primero afectaría a la exigencia de que ambos progenitores (o el tutor legal) estén presentes en el momento en que se certifica legalmente la



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

firma de la autorización de desplazamiento. Se trata de un trámite que obstaculiza innecesariamente la realización de este acto administrativo, pues en muchas ocasiones, por horarios de trabajo o por residir en otros lugares debido a la emigración u otras circunstancias, alguno de los padres no puede estar presente. Pensamos que cabría suavizar esta exigencia acercándola a la realidad del entorno transnacional, bastando para cubrir el trámite con la presencia de uno de los progenitores o, en su caso del tutor legal.

- El segundo alude a la necesidad de que la declaración sea certificada legalmente ante notario, solicitador u otra persona con competencias para ello, lo que viene acompañado por la obligación de pagar una tarifa. Este procedimiento, que no deja de ser singular y que introduce un elemento extraño al propio tránsito por las fronteras, encuentra su fundamento en la legislación portuguesa de extranjería de manera que difícilmente podría ser evitado. No obstante, cabría, por un lado, regular el precio de la certificación –que ahora es libre- para que no constituyera un impedimento para las familias y, por otro, hacer realidad la posibilidad que abre la mencionada legislación de que esta declaración certificada pueda ser utilizada ilimitadamente en un plazo de como mínimo seis meses, lo que no sucede en la actualidad, pues quienes certifican consideran –como se nos ha dicho- que para mejor proteger el interés del menor conviene que la certificación se refiera a un tiempo y un lugar concreto.
- d. Quisiéramos, en relación con lo examinado, mencionar otra solución que se nos ha avanzado desde la propia Eurociudad Cerveira-Tomiño, se trata de convertir este entorno transfronterizo en una especie de “zona franca administrativa” donde las trabas administrativas que afectan a quienes deben de cruzar la frontera en el curso de su vida diaria, dejarían de aplicarse. Se trata de una idea que, a fecha de hoy, y dado la fase en que se encuentra el proceso de integración europea, no nos parece viable. Como, por lo demás, así se nos ha comentado por los responsables policiales de los controles de los cruces de frontera, tanto españoles como portugueses.
2. Desplazamientos de los menores no acompañados en grupos en el marco de viajes de estudios a un lado y otro de la frontera

Las trabas administrativas que dificultan el desarrollo de estos desplazamientos y de los intercambios escolares entre los menores no acompañados en esta zona transfronterizas, varían según la normativa sea española o portuguesa.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

- a. En el caso español, es necesario que los responsables de estas actividades escolares que se desarrollan en el extranjero, dispongan en cada viaje de las autorizaciones correspondientes a todos y cada uno de los menores que participen en el mismo. Se tratan de unas exigencias que tienen un carácter general y abstracto para cualquier desplazamiento a cualquier país. De manera que en cada ocasión serán requeridas estas autorizaciones. Para evitar esta situación, que, desconociendo la realidad transfronteriza, viene a complicar la realización de estas actividades, cabría pensar en una autorización genérica que contemplaría todo el curso escolar. En este sentido, se propondría un documento:
- En el que el padre/madre/tutor autorizaría a su hijo/a a realizar las salidas educativas programadas por el centro escolar que figuran en una Programación general anual para un determinado curso escolar.
  - Tal documento podría acompañarse de un listado de salidas educativas (con lugar y fecha).
  - Bastaría con que al comienzo del curso los responsables del centro educativo comunicarán estos documentos a las autoridades competentes en el control de fronteras.
  - Por lo que ya no sería necesario que con ocasión de cada viaje los padres/tutor de los menores tuvieran que formalizar una autorización concreta.
- b. En el supuesto portugués, las trabas administrativas proceden no de las autoridades de frontera sino del propio *Ministério da Educação*. Pues, es esta administración la que, además, de solicitar a los responsables académicos de estos viajes de estudio que cuenten con las autorizaciones preceptivas relativas a todos los alumnos que van a participar en los mismos, exige que se comuniquen con un mes mínimo de antelación la realización de estos viajes de estudio y de intercambio escolar y que ello, asimismo, se comunique al Ministerio de Negócios Estrangeiros. Todo ello, que hace prácticamente inviable estos viajes de estudio en un entorno transfronterizo, podría flexibilizarse en el sentido siguiente:
- En lugar de que estos viajes se comuniquen de forma individual cada vez que van a tener lugar, cabría pensar en un documento conteniendo un programa de salidas educativas elaborado por el Centro escolar y relativo a un curso académico.
  - Tal calendario se comunicaría a la Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares del Ministerio de Educación, con un mes de antelación a la realización del primer desplazamiento y también se le informaría al Ministério de Negócios Estrangeiros.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

- Ello, unido al hecho antes mencionado de que las declaraciones de salida al extranjero pueden tener una validez de un año y utilizarse ilimitadamente, aligeraría y abarataría considerablemente el procedimiento, lo que, sin duda fomentaría estas actividades escolares y educativas en el entorno transfronterizo.

En relación con ello, quisiéramos señalar que los responsables académicos portugueses que participaron en las reuniones, parece que podrían examinar estas posibilidades, pues admitieron que las exigencias administrativas, pensadas con carácter general, no se acomodan adecuadamente a una realidad tan singular como la transfronteriza.

### C) Entidades y autoridades involucradas en unas posibles soluciones

En cuanto a las entidades que podrían estar implicadas en una posible solución, se encuentran, por una parte, las autoridades que, en España y Portugal, son responsables del control de la entrada y salida de las personas –menores no acompañados- del territorio nacional, y, por otra parte, las autoridades educativas de ambos países. Pero, además, habría que contar con las autoridades y operadores regionales y locales que en la Eurociudad Cerveira-Tomiño buscan dinamizar la cooperación transfronteriza.

- a. Por lo que se refiere a las entidades que están encargadas del control de las fronteras, en el caso español, se encuentran en el *Ministerio de Interior* y, concretamente, dependen de la *Secretaría de Estado de Seguridad* (que es quien formula las instrucciones relativas a las autorizaciones de salida de menores no acompañados del territorio español). Se trata de la *Dirección General de la Policía* y de la *Dirección General de la Guardia Civil*, donde se encuentran, respectivamente, las *Comisarías Generales de Fronteras y Extranjería* y la *Jefatura Fiscal y de Fronteras*, a las que les corresponden, entre otras funciones, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. En relación con ello, y al tratarse las autorizaciones de salida de menores no acompañados de disposiciones administrativas, pensamos que correspondería a la *Secretaría de Estado de Seguridad* el formular las instrucciones necesarias para adecuar estas autorizaciones a la realidad particular de las zonas transfronterizas.
- b. Por lo que se refiere a Portugal, estas entidades se encuentran, igualmente, en el *Ministério da Administração Interna*, en particular se trata del *Serviço de Estrangeiros y Fronteiras (SEF)*, que entre sus misiones está la de asegurar el control de personas en las fronteras. Ahora bien, dado que las exigencias de autorización de salida de menores no acompañados del territorio portugués y los requisitos que estas contienen, se regulan legislativamente, pensamos que solo un cambio legislativo



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

podría ajustar estas autorizaciones a las necesidades derivadas del entorno transfronterizo. Lo que, sin duda, resultaría complejo. Ahora bien, sí que se podrían desde esta institución dar consignas para flexibilizar en la práctica estas exigencias para el caso singular de las Eurociudades.

- c. Por lo que se refiere a las entidades y autoridades escolares y educativas que podrían estar involucradas en la resolución de los obstáculos actualmente existentes. En el caso español, y dada la estructura político-administrativa del Reino de España, las competencias educativas y escolares que se pueden ver afectadas por estos obstáculos corresponden al Gobierno autonómico de Galicia y, en particular a la *Conselleria de Educación*. En relación con ello, quisiéramos señalar que durante las reuniones que se han mantenido con ocasión de este Proyecto, responsables de la misma han manifestado una clara predisposición para contribuir a la reducción de estas trabas administrativas y a simplificar al máximo las exigencias que ahora existen para las visitas de estudio al extranjero (que, por lo demás, no son muchas). En cuanto a Portugal, estas cuestiones son competencia del *Ministério da Educação*, mientras que las disposiciones administrativas (*Despachos*) en el ámbito examinado que se refieren a los viajes de estudio al extranjero emanan de la *Secrétaria de Estado Adjunta e da Educação*, y las autorizaciones para la realización de estos viajes dependen de la *Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares* y, en nuestro caso, de la *Direção de Serviços da Região Norte*. En relación con ello, correspondería a la *Secrétaria de Estado* toda modificación de las instrucciones referidas a los viajes de estudio dirigidas a flexibilizar las trabas existentes. En cuanto a la *Direção-Geral* y en particular a la *Direção de Serviços da Região Norte*, quisiéramos apuntar que su responsable, durante las reuniones que hemos mantenido, ha manifestado su predisposición a estudiar una simplificación de los requisitos actualmente exigidos para la realización de estos desplazamientos escolares.
- d. Desde la perspectiva de la cooperación transfronterizas habría que mencionar dos entidades que proponen una flexibilización de los requerimientos administrativos que dificultan las relaciones transfronterizas. Por un lado, nos referimos a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (GNP-AECT) que desde 2010 actúa como punto de encuentro entre las instituciones, empresas y ciudadanos de ambos lados de la frontera España-Portugal, para la promoción de intereses y objetivos comunes<sup>12</sup>. Y, por otro lado, la Eurociudad Cerviño-Tomiño, constituida el 4

---

<sup>12</sup> La AECT-GNP es responsable, entre otras cuestiones, de: a) La promoción de las relaciones transfronterizas como herramienta fundamental para transformar los territorios fronterizos en nuevos espacios de desarrollo; b) La conversión de la Euroregión en un territorio más atractivo, promoviendo los sistemas básicos de transporte y accesibilidad, y reforzando las sinergias entre crecimiento y desarrollo sostenible y c) El aumento de la cohesión social e institucional de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal. De esta forma, la AECT-GNP puede contribuir



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

de octubre de 2018, en la que la *Câmara Municipal de Vila Nova de Cerveira* y el *Concello de Tomillo* vienen, en relación con el tema que nos ocupa, estableciendo líneas de intervención conjuntas para el desarrollo integrado del territorio, agrupando políticas de protección de los recursos naturales, de desarrollo económico sostenible y de cohesión social en el espacio transfronterizo del Río Miño. Ambas entidades despliegan sus máximos esfuerzos por facilitar el tránsito de personas en el entorno transfronterizo.

- e. Finalmente, existen una serie de entidades privadas que se ven afectadas, de distintas maneras, por las disposiciones administrativas que se aplican a los menores no acompañados cuando cruzan la frontera en el curso de su vida cotidiana. Nos referimos, por un lado, a los Colegios profesionales de notarios, abogados, solicitadores, etc., que en Portugal intervienen en la certificación legal de las declaraciones de salida de menores no acompañados del territorio nacional portugués. En relación con ello, cabe señalar que, al menos por lo que se refiere a los solicitadores (procuradores) parecen manifestar una voluntad de agilizar, simplificar y abaratar los costes que rodean la certificación legal. Por otro lado, hay que mencionar, también, las asociaciones vecinales y las asociaciones de padres y madres de alumnos que vienen continuamente manifestando su voluntad por que se reduzcan estas trabas administrativas que dificultan el que los menores de esta zona transfronteriza extraigan todas las ventajas de vivir en un entorno de esta naturaleza.

#### **IV. Pre-Assessment of whether the Case could be solved with the European Cross-Border Mechanism**

Aunque, idealmente, la utilización del Mecanismo comunitario de cooperación transfronteriza podría servir para facilitar el cruce de las fronteras por menores no acompañados en una zona transfronteriza como la constituida por la Eurociudad Cerviño-Tomiño. Lo cierto es que tal posibilidad no parece contemplarse por las autoridades españolas y portuguesas que serían las competentes para aplicarlo, tal y como se nos ha expuesto durante las reuniones realizadas en el marco de este Proyecto.

Si el objeto de este Mecanismo, es el de aplicar, en relación a una región transfronteriza común, en un determinado Estado miembro, las disposiciones legales del Estado miembro vecino cuando la aplicación de sus propias disposiciones legales presente un obstáculo jurídico a la ejecución de un proyecto conjunto (que puede ser un elemento de infraestructura o

---

a crear conciencia sobre el problema y trabajar con autoridades y gobiernos de ambos lados para permitirles resolver el obstáculo transfronterizo examinado.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

cualquier servicio de interés económico general)<sup>13</sup>. La naturaleza de los obstáculos administrativos que se dan en el presente caso alejan esta posibilidad. En efecto, las disposiciones relacionadas con la extranjería y las fronteras se sitúan en el núcleo duro de la soberanía de los Estados. Ello explica que las autoridades competentes sean reticentes a aplicar en su territorio disposiciones administrativas (ya no hablamos de normas legislativas) procedentes del Estado vecino. Como se nos ha dicho por representantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad en la zona transfronteriza, la frontera interior no existe, pero, a ambos lados de la misma los Estados actúan soberanamente por lo que se refiere a estas cuestiones.

En caso de que tales reticencias pudieran ser eliminadas, el Mecanismo contempla dos posibilidades que podrían aplicarse al caso examinado: facilitar a las autoridades competentes de estos dos Estados la firma de un compromiso o de una declaración. En el primer caso, se comprometerían a adoptar disposiciones que establezcan excepciones a las normas nacionales «normalmente» aplicables a través de un acto que, en nuestro caso, pensamos que no sería necesario que fuera legislativo sino bastaría con que fuera administrativos. De manera que las disposiciones nacionales «normalmente» aplicables se mantienen, pero el compromiso crea una excepción. Mientras que, en el caso de la declaración, las normas nacionales «normalmente» aplicables son modificadas formalmente para permitir una excepción explícita.

De estas dos posibilidades, la primera es la que nos parece más factible, en el sentido de que se trataría de introducir excepciones que contemplen la realidad transfronteriza en disposiciones de naturaleza administrativas española y portuguesa que se seguirían aplicando normalmente en el resto de los casos. La excepción se limitaría al mínimo estricto necesario. El compromiso sería que ambas partes armonizaran las exigencias que aplican al cruce de fronteras por menores no acompañados en un contexto transfronterizo. Vía que, con sus dificultades, podría ser más aceptable para ambas partes que la de una posible aplicación de disposiciones nacionales menos restrictivas de un Estado en el Estado vecino.

## **V. Other Relevant Aspects to this Case**

Hay dos aspectos que nos parecen relevantes, el primero se refiere a la intensidad de la cooperación transfronteriza en la Eurregión Galicia – Región Norte de Portugal, donde se sitúa la Eurociudad Cerviño-Tomiño (A). El segundo es que la eliminación o reducción de los obstáculos al cruce de fronteras por menores no acompañados que se aplicaría al entorno de la Eurociudad Cerveira-Tomiño ofrecería la oportunidad de llevar a cabo una experiencia

---

<sup>13</sup> Comisión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para superar los obstáculos administrativos y jurídicos en un contexto transfronterizo, COM (2018) 337 final, 29.5.2018.



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

piloto que podría ayudar a las autoridades nacionales a aplicar los resultados en otras Eurociudades o en otras zonas transfronterizas (B).

A. La intensidad de la cooperación transfronteriza en la Eurregión Galicia – Región Norte de Portugal en la que se sitúa la Eurociudad Cerveira – Tomiño

La franja fronteriza entre España y Portugal se ha constituido como un espacio de encuentro y confluencia de personas, donde se aprecia una intensa movilidad interpersonal. Particularmente, en la denominada “*raya húmeda del río Miño*” existen una serie de características que son similares a ambos lados de la frontera (proximidad lingüística y cultural, patrones de conducta social sobre el espacio, emigración transatlántica, organización territorial muy pareja, continuidad en el paisaje, etc.), que por tanto facilitan la cooperación y la relación transfronteriza.

En este sentido, los espacios fronterizos muestran límites, pero también continuidades culturales importantes, hecho que supone una buena oportunidad para la cooperación transfronteriza. En este sentido, llevar estas cuestiones a las escuelas y a los colegios donde así se podrá inculcar una nueva cultura transfronteriza a futuras generaciones, desde la cercanía, el entendimiento, la inclusión y la complementariedad, nos parece una prioridad evidente.

Por esto, es importante que estos espacios y territorios fronterizos diseñen planes de colaboración, de atracción natural de negocios y de generación de oportunidades a partir de la constitución de asociaciones conjuntas de municipios, eurociudades, plataformas empresariales o asociaciones culturales conjuntas, entre distintas posibilidades. Como es el caso examinado, constituido por la Eurociudad Cerveira – Tomiño que ha surgido a partir de la voluntad de dos núcleos urbanos fronterizos (separados por apenas 200 metros) de aunar sus esfuerzos en materia de gobernanza común de algunos servicios, promoción turística y cultural conjunta, programas tendentes al mejor conocimiento del vecino y la formalización en común de proyectos de desarrollo local en muy diversos ámbitos; esto es, una cooperación que va más allá de la mera colaboración institucional y que utiliza el efecto frontera como una oportunidad para el desarrollo territorial y socioeconómico, permitiendo una mayor cohesión social y económica

Es este entorno el que puede facilitar una cooperación inmediata y cotidiana, el vecino es un sujeto privilegiado y el vecino menor de edad también lo es en cuanto usuario de las infraestructuras educativas, culturales y deportivas que existen a ambos lados de la frontera. Resulta, por consiguiente, esencial el que se adopten medidas administrativas que faciliten el cruce de esta frontera por los menores en el curso de su vida cotidiana. Ello incrementaría el número de iniciativas de intercambios educativos, deportivos y culturales entre los menores de ambos lados de la frontera y permitiría crear asociaciones juveniles transfronterizas,



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

permitiendo que las infraestructuras públicas existentes aumentaran significativamente su eficiencia y se racionalicen las inversiones públicas en los dos territorios. Al tiempo que los centros escolares y los educadores podrían planificar actividades escolares y de ocio conjuntas mejor y más fácilmente.

B. Posibilidad de aplicar la experiencia piloto que se desarrollaría en la Eurociudad Cerveira – Tomiño en otros entornos transfronterizos

Flexibilizar o reducir los obstáculos administrativos que a fecha de hoy dificultan el cruce de la frontera por menores no acompañados en el área transfronteriza Cerveira – Tomiño, puede ser una experiencia que podría ser llevada a cabo en otros escenarios transfronterizos y en otras eurociudades existentes en la frontera hispano-portuguesa. Puesto que en todos ellos se da, en mayor o menor medida, el mismo problema, ya que las preceptivas autorizaciones que hemos venido comentando tienen un carácter general y abstracto y las exigencias se reproducen en cualquiera de los pasos de fronteras existentes entre España y Portugal.

Podría, incluso, pensarse en ampliar el radio de acción de esta experiencia piloto y llevarla también a otras fronteras interiores europeas en las que, también, aparecen estos obstáculos jurídicos y administrativos, tras la necesaria adaptación a los marcos normativos existentes en las mismas.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

## VI. References and Appendix/Appendices if any

### References

Aldecoa, F. y Forner, J., Dirs. (2010): *La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales.*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

Cardonal Lloréns, J. (2014): “El interés superior del niño: balance y perspectivas del concepto en el 25º aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño”, *Revista española de desarrollo y cooperación*, n. 34, pp. 21-40.

Domínguez Castro, L. (2004) “Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro”, *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular: As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*. Vigo, pp. 3-51

Lange, E. (2017). “Espessura Institucional Transfronteiriça: da Raia Ibérica à Galiza-Norte de Portugal”, *Geopolítica*, n. 2, 225-250

Lange da Silva, E. (2015) *A Cooperação Transfronteiriça como Oportunidade de Desenvolvimento das Regiões de Fronteira. Da Raia Ibérica à Euroregião Galiza-Norte de Portugal*. Tese de Doutoramento em Geografia Humana, Braga: Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.

Lois González, R. C., & Carballo Lomba, A. (2015). “La frontera hispano-lusa en la actualidad: una visión geográfica”. *Revista de Historiografía*, 23, 191–214

Martín-Uceda, J. & Castañer Vivas, M. (2018): “Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de INTERREG IV-A”, *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, n. 78.

Medina Garcia, E. (2006). “Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya)”. *Revista de Estudios Extremeños*, LXII, 713–724.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*. <http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es>.

*Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP)*. 2007–2013. <http://www.poctep.eu/es/inicio-2007-2013>

Pardellas de Blas, X. & Padín Fabeiro, C. (2017). “La Eurorregión Galicia-Norte de Portugal y los Modelos de Cooperación Transfronteriza”, *Revista de geografía*, n.29, pp. 11-35.

Pardellas, X et al (2003). “El desarrollo local y la cooperación ente España y Portugal” in *Actas do IX Encontro Nacional da APDR. Coleção APDR*. Coimbra



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

Santos Soeiro J., & Beltrán, C. (Ed.) (2016). *Una frontera que nos une. Una frontera de desarrollo. Balance de la cooperación transfronteriza España-Portugal 2000–2014*. Rde Ibérica de Entidades Transfronterizas, Vigo.

Sobrino Heredia, J.M. (2001). *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia*, Fundación Galicia Europa, Santiago de Compostela.

*Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales, Valencia, 3 de octubre de 2002* (Tratado de Valencia), BOE núm. , 12.9.2003

Trillo, J. M. & Lois, R. (2011). “La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte”. *Geopolítica*, vol. 2, núm. 1, 109-134.

Trillo-Santamaría, J.-M. (2014). “Cross-Border Regions: The Gap Between the Elite’s Projects and People’s Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion”. *Journal of Borderland Studies*, vol. 29, núm. 2, 257-273.



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

## Appendices

### Modelo de autorización en España



#### DECLARACION FIRMADA DE PERMISO DE VIAJE PARA MENORES O PERSONAS CON CAPACIDAD MODIFICADA JUDICIALMENTE

<b>Comparecencia</b>	Lugar:	Fecha:
Hora:	Guardia Civil T.I.P:	Unidad:

<b>Datos del Menor</b>	Apellidos:	Nombre:	
D.N.I./Pasaporte:	Nacionalidad:	Fecha Nacimiento:	
Lugar nacimiento:	Hijo/a de:	y de:	
Domicilio:	Nº:	Piso:	Letra:
Localidad y Provincia:	Teléfono:		
<b>Padre/Madre/Tutor 1</b>	Apellidos:	Nombre:	
D.N.I.:	Nacionalidad:	Fecha Nacimiento:	
Domicilio:	Nº:	Piso:	Letra:
Localidad y Provincia:	Teléfono:		
<b>Padre/Madre/Tutor 2</b>	Apellidos:	Nombre:	
D.N.I.:	Nacionalidad:	Fecha Nacimiento:	
Domicilio:	Nº:	Piso:	Letra:
Localidad y Provincia:	Teléfono:		

<b>Datos del Viaje</b>	País de destino:
Fecha de salida:	Fecha prevista de regreso:



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

Acompañantes	1	2	3
Parentesco			
D.N.I./Pasaporte			
Nombre y Apellidos			
Teléfono			

**El/La compareciente manifiesta** que autoriza a su hijo/a cuyos datos han sido reseñados, a viajar fuera del territorio nacional:

**\*Con el consentimiento del progenitor (si lo hubiere).**

Y para que conste, ante cualquier Autoridad o sus Agentes, se extiende el presente documento en las dependencias de la Guardia Civil de ....., haciéndole saber que esta autorización se circunscribe exclusivamente a las fechas de viaje señaladas,

Firma del padre/madre/tutor 1 (obligatoria)	Firma del padre/madre/tutor 2
Fdo. ....	Fdo. ....
D.N.I.....	D.N.I.....

*\*Solo cumplimentar en el caso de que comparezca uno solo de los dos comparecientes. La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.*

Sello de la dependencia  
 ..... de.....de 20....

DOCUMENTACION QUE PRESENTA
<input type="checkbox"/> D.N.I / Pasaporte/s del compareciente/s; Nº:
<input type="checkbox"/> D.N.I / Pasaporte/s del menor; Nº:
<input type="checkbox"/> Libro de Familia
<input type="checkbox"/> Documento acreditativo representación



Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.

## Modelo de autorización en Portugal

### AUTORIZAÇÃO DE SAÍDA DE MENOR DE TERRITÓRIO NACIONAL

**(legalmente certificada)**

\_\_\_\_\_ (nome completo), residente em \_\_\_\_\_, portador do(a) \* BI-CC-Passaporte-Título/Autorização de Residência, nº. \_\_\_\_\_ emitido aos \_\_\_\_\_ e válido até \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (relação de parentesco com o menor, se a houver), titular do poder paternal, **declaro que autorizo o menor** \_\_\_\_\_ (nome completo), de nacionalidade \_\_\_\_\_ (portuguesa ou outra quando titular de Título/Autorização de Residência), nascido aos \_\_\_\_\_, em \_\_\_\_\_, titular do(a) BI-CC-Passaporte-Título/Autorização de Residência, nº. \_\_\_\_\_, emitido a \_\_\_\_\_ e válido até \_\_\_\_\_, **a ausentar-se de território nacional.**

\*\* O menor viaja na companhia de \_\_\_\_\_ (nome completo), titular do(a) BI-CC-Passaporte-Título/Autorização de Residência, nº. \_\_\_\_\_, emitido aos \_\_\_\_\_ e válido até \_\_\_\_\_ residente em \_\_\_\_\_.

\* (Anexar cópia do documento)

\*\* (A preencher quando aplicável)

(Local e data) \_\_\_\_\_



*Managed by the Association of European Border Regions by an Action Grant (CCI2017CE160AT082) agreed with the Directorate General of Regional and Urban Policy, European Commission. Financed by the European Union.*

Assinatura(s) \_\_\_\_\_