

UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA: NORMATIVA, REALIDAD Y ALTERNATIVAS *

A CRITICAL ANALYSIS OF MIGRANT DETENTION CENTRES IN SPAIN: REGULATION, REALITY AND
ALTERNATIVES

Ángeles Solanes Corella **

Resumen: Desde su creación los centros de internamiento de extranjeros han sido cuestionados porque, entre otros aspectos, son el único caso en la normativa española de posible privación de la libertad deambulatoria por comisión de una infracción administrativa. A ello se añaden las precarias condiciones en las que se encuentran y la controvertida gestión de los mismos. El actual reglamento no ha sido la mejor vía para garantizar los derechos de las personas internadas, básicamente porque mantiene un modelo estrictamente policial. Ante las violaciones de derechos en dichos centros es necesario, como propone este estudio, evidenciar su poca sostenibilidad dentro del marco y de los valores constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico y buscar alternativas.

Abstract: Since Migrant Detention Centres have been established, they have been questioned because, among other issues, they are the only case in Spanish law of depriving people of freedom of movement for committing an administrative offence. This is in addition to the precarious conditions in which they are controversially managed. The current regulations are not the best way to guarantee the rights of detained people, basically because they adopt a strictly police force model. In view of rights violations in these centres it is necessary, as this study suggests, to demonstrate their lack of sustainability within the framework and the constitutional values of our legal system and to seek alternatives.

Palabras clave: Centros de internamiento de extranjeros, modelo policial, alternativas, derechos humanos, valores constitucionales

Key words: Migrant detention centres, police force model, alternatives, human rights, constitutional values

Fecha de recepción: 26-4-2016

Fecha de aceptación: 6-5-2016

1. SOBRE EL SENTIDO DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO EN UNA VISIÓN DIACRÓNICA

Los centros de internamiento de extranjeros (en adelante CIE) constituyen el único caso en el ordenamiento jurídico español de privación de libertad deambulatoria por comisión de una infracción administrativa. Aunque se haya insistido normativamente sobre la prevalencia del principio de

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto I+D+I DER2015-65840-R (MINECO/FEDER) "Diversidad y Convivencia: los derechos humanos como guía de acción", del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; y el proyecto del programa de investigación de excelencia PROMETEO/2014/078 "Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración", de la Generalitat Valenciana.

** Profesora Titular de Filosofía del Derecho. Universitat de València (España).

proporcionalidad, a la hora de resolver por auto judicial motivado dicha limitación, lo cierto es que resulta una medida exagerada si se atiende a otras sanciones existentes en el orden administrativo. La principal razón de dicha opción no es otra que la de encontrarnos en el ámbito de la extranjería, en el que aparentemente la excepción se convierte en la regla. Como acertadamente mantiene De Lucas¹ si se pudiera resumir en pocos argumentos los efectos negativos que caracterizan la *mirada estrábica* de la Unión Europea sobre los movimientos migratorios, junto a la total ausencia de lo político en el análisis y respuestas sobre el fenómeno migratorio, habría que insistir en la perversa construcción “de un espacio de “infrasujeto” para los inmigrantes, un espacio de No-Derecho, un limbo jurídico (cuyo emblema son los CIEs)”.

Los más de treinta años de existencia de estos centros, exigen que un estudio crítico propositivo tome en cuenta, como punto de partida, la mínima evolución que los mismos han tenido y el escaso avance respecto a la superación de un modelo policial. En el origen de los CIE se intentó justificar su necesidad apuntando al carácter preventivo y cautelar de la medida en aras de concretar otros procesos legalmente previstos, como la expulsión. Una breve mirada retrospectiva, pone en evidencia que los CIE siempre han sido y son zonas de suspensión del Derecho con una marcada falta de transparencia, como el género al que pertenecen, dentro de los centros de retención que han proliferado en la Unión Europea². Los CIE se han caracterizado por una marcada ausencia de garantías de los derechos dejando un amplio campo de actuación a la discrecionalidad, cuando no arbitrariedad, de los poderes públicos. Además, como veremos, y a pesar de las opiniones en contra que apuestan por mantenerlos, estos centros no son imprescindibles. Al menos no lo son para conseguir la finalidad legalmente prevista, puesto que, hay otras opciones que permiten no tensionar los pilares fundamentales del Estado democrático de Derecho como la libertad y la igualdad.

Dichos centros surgieron con la primera ley de extranjería española, la derogada Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, tras la cual no han dejado de ampliarse los supuestos en los que es posible recurrir al internamiento. La naturaleza de dichos centros ha permanecido inmutable desde que el artículo 26.2 de la citada norma señalara la “posibilidad de acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente”. Dicha ley no contenía ninguna previsión para posibilitar la

¹ De Lucas, J., *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2015, p. 37.

² European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, December 2007 (consultado el 25 de febrero de 2016). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET\(2007\)393275](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET(2007)393275)

adopción de otras medidas cautelares que no fuera la privación de libertad. Su primer reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo³, reguló en su artículo 88 dichas medidas alternativas, estableciendo la obligación de presentación periódica ante autoridades competentes o la residencia obligatoria en un determinado lugar. Sin embargo, estas medidas cautelares se suprimieron en los casos de expulsión en el reglamento aprobado por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero⁴.

A pesar de su controvertida existencia, los tribunales han amparado estos centros. Desde el primer recurso de inconstitucionalidad a la mencionada Ley Orgánica 7/1985, el Tribunal Constitucional se pronunció acerca de la posibilidad de que la autoridad administrativa pudiera imponer una sanción que implicase una privación de libertad, por entender que esa posibilidad era contraria a los artículos 17.1 y 25.3 de la Constitución española. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo dio lugar a la STC 115/1987, que a pesar del tiempo transcurrido, parece que continúa plenamente vigente. En ella, entre otras cuestiones, se concretó la disposición legal relativa al internamiento preventivo de los extranjeros para la expulsión que la ley contemplaba en el artículo 26.2, admitiendo el plazo legalmente establecido de cuarenta días como duración máxima del internamiento pero puntualizando respecto al mencionado precepto “que aún cuando utiliza el término «imprescindible» solo respecto a la duración, implícitamente parece dar a entender que ha de ser también imprescindible la propia pérdida de libertad, de modo que no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el Juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones. Este carácter restringido y excepcional de la medida de internamiento se refleja también en la existencia de una duración máxima, de modo que la medida de internamiento no puede exceder, en ningún caso, de cuarenta días, que es también la duración máxima de la prisión preventiva de los extranjeros”⁵.

El valor de esta sentencia fue señalar que los derechos de los extranjeros no dependían de los Tratados internacionales y las leyes (en la estricta denominación constitucional), sin límites, sino que era exigible el respeto a los mismos al menos en su contenido esencial, de acuerdo con el artículo 53.1 de la Constitución. Así se iniciaba la línea de reconocimiento constitucional progresivo, modulado, de los derechos de los extranjeros que continúa hasta nuestros días con sucesivas llamadas de atención, a través de la interposición de recursos de inconstitucionalidad, en las diferentes reformas legislativas⁶.

³ BOE nº 140, de 12 de junio de 1986.

⁴ BOE nº 47, de 23 de febrero de 1996.

⁵ Fundamento jurídico nº 1, STC 115/1987, de 7 de julio.

⁶ Solanes Corella, A., “Un balance tras 25 años de leyes de extranjería en España: 1985-2010”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 90, 2010, pp. 77-90, pp. 79-80.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional no puede considerarse que haya sido aplicada con la debida claridad por parte de los distintos organismos con competencias en el internamiento de extranjeros. De hecho, en la actualidad se sigue insistiendo en que el internamiento ha de regirse por el principio de excepcionalidad, sin menoscabo de su configuración como medida cautelar. Así lo ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones el Defensor del Pueblo en sus informes y en recomendaciones que precedieron a la actual legislación vigente. Por ejemplo, en esta línea puede mencionarse la Recomendación 43/1993, de 7 de septiembre, sobre situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España⁷ y la Recomendación 80/2004, de 26 de octubre, para la inmediata puesta en libertad de los extranjeros internados en centros cuando conste que la expulsión no podrá materializarse⁸. Esta última finalmente fue recogida en el artículo 62.3 con la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009 que concreta la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda acordar la inmediata puesta en libertad, sin perjuicio de comunicar dicha circunstancia a la autoridad judicial posteriormente.

El funcionamiento de los CIE se desarrolló en el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 aprobado por el mencionado Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero y en la Orden del Ministerio de Presidencia de 22 de febrero de 1999⁹ dictada en cumplimiento de la habilitación reglamentaria. Tal Orden ministerial se ha aplicado hasta la aprobación del reglamento específico de los CIE a pesar de las sucesivas reformas. El recurso a dicha Orden ha sido considerado especialmente grave desde un punto de vista jurídico, puesto que, supone una vulneración del principio de jerarquía normativa, de tal forma que una disposición de rango menor ha estado restringiendo derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, el derecho a la libertad personal o el derecho a las comunicaciones privadas¹⁰.

Las sucesivas regulaciones legales en el ámbito de la extranjería, con la Ley Orgánica 4/2000 y sus modificaciones, han insistido en que estos centros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario en los que el ingreso y la estancia tendrán únicamente finalidad preventiva y cautelar debiéndose salvaguardar durante el internamiento los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada¹¹. Conviene insistir, en que la sanción por excelencia es la multa, con

⁷ BOCG, Cortes Generales, V Legislatura, serie A, nº 26, p. 135.

⁸ BOCG, Cortes Generales, VIII Legislatura, serie A, nº 124, p. 458.

⁹ BOE nº 47, de 24 de febrero de 1999.

¹⁰ Azcárraga Monzonís, C., "Centros de internamiento de extranjeros. Principales denuncias y novedades legislativas", *BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, nº 17, 2014, pp. 143-163, p. 145.

¹¹ Vid. Artículos 60 a 62 sexies de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE nº 10, de 12 de enero), modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE nº 307, de 23 de diciembre, corrección de errores en BOE nº 47, de 23 de febrero de 2001); por la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre (BOE nº 234, de 30 de septiembre); por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de

la gradación que establecen los artículos 55 y 56 de la LOEx, pudiendo acudir a la expulsión, y en su caso, como medida previa, al internamiento, a tenor del artículo 57 LOEx, en atención al principio de proporcionalidad, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción¹².

Es llamativo, a pesar de la significativa importancia de estos centros en cuanto lugares en los que se limitan los derechos, que se haya incumplido sistemáticamente el mandato legislativo de dotarles de un régimen jurídico propio, que no ha sido posible hasta 2014. En la mencionada reforma de la LOEx operada por la Ley Orgánica 2/2009, se establecía, en la Disposición Adicional Tercera, el mandato expreso dirigido al Gobierno para que aprobara en un plazo de seis meses, un reglamento que desarrollara el régimen de internamiento de los extranjeros y que sustituyera la mencionada Orden Ministerial de 1999. Ese plazo acabó siendo de cinco años, dejando el régimen de los CIE en un limbo jurídico que ha contribuido de modo determinante a su opacidad, en la medida en que ha existido una falta de información y control (a todos los niveles) de su funcionamiento.

Tras la reforma introducida por la mencionada ley, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil dictó la Circular 1/2010, de 25 de enero, que contenía instrucciones sobre determinadas actuaciones policiales. En la misma, cuando el extranjero no podía acreditar que se “hallaba legalmente” en territorio español se permitía el traslado a la dependencia policial, bien en calidad de detenido, bien a efectos de identificación. En el primer caso, se consideraba esta “detención preventiva” y solo posteriormente, cuando se iniciaba el expediente de expulsión, se convertía en cautelar. Dicho motivo carecía de amparo legal alguno, incluso en la entonces vigente Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, derogada ahora por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo. Se consolidaba así el régimen excepcional aplicable en materia de extranjería, claramente lesivo de derechos. Por ello, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, en 2011, recomendó a España que considerara la revisión de dicha circular y la legislación nacional pertinente “que dan lugar a interpretaciones que en la práctica se pueden traducir en la detención indiscriminada y en la restricción de los derechos de los ciudadanos extranjeros

noviembre (BOE nº 279, de 21 de noviembre); por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (BOE nº 299, de 12 de diciembre); por la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio (BOE nº 180, de 28 de julio); por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril (BOE nº 98, de 24 de abril); por la sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional (BOE nº 49, de 26 de febrero); por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio (BOE nº 155, de 29 de junio); por la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo (BOE nº 77, de 31 de marzo); por la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015 (BOE nº 119, de 19 de mayo) y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio (BOE nº 175, de 22 de julio), en adelante LOEx.

¹² Arrese Iriondo, M. N., “La problemática jurídica de las situaciones irregulares: la expulsión como sanción a la situación irregular”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 25, 2010, pp. 73-98.

en España”¹³. La circular de 2010 fue sustituida por la circular 2/2012, de 16 de mayo, de la Dirección General de la Policía que señalaba que solo podrían trasladarse a las dependencias policiales a efectos de identificación aquellas personas cuya identificación no hubiera sido posible, y de las que razonable y fundadamente pudiera presumirse que se hallaban en disposición de cometer un ilícito penal, o aquellas, igualmente no identificables, que hubieran incurrido en una infracción administrativa, por tanto, no podía darse la detención por la mera estancia irregular. La circular, en su parte expositiva, hacía referencia a evitar actuaciones masivas o indiscriminadas basadas únicamente en criterios étnicos, reconociendo una nociva praxis que ha sido determinante en el perfil, nada neutral, de los extranjeros internados y que no ha conseguido superarse¹⁴.

La circular de 2012 fue a su vez sustituida por la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía de 11 de julio de 2014 en la cual se establecen los “criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento” como consecuencia del nuevo reglamento. A ella se hará referencia más adelante, a propósito de la normativa vigente, pero conviene ahora recordar que en la propia circular se reconoce abiertamente el incumplimiento sistemático de la legalidad vigente al señalar que ha habido un “número considerable de peticiones de internamiento (...) de extranjeros cuya situación no siempre aconseja adoptar dicha medida cautelar”. Es más, insiste en que “si no se ha cumplido la legalidad hasta ahora no ha sido por falta de una Circular, sino por una absoluta falta de voluntad política e interés en el respeto de los derechos humanos de las personas migradas”.

La práctica en los CIE, perpetuada en el tiempo, ha puesto en evidencia una realidad muy diferente a la teoría normativa, mostrando las precarias condiciones en las que se encuentran las personas internadas y la controvertida gestión de los centros, incluso tras el actual reglamento que, como se analizará, no es, en todo caso, el que se hubiera deseado para garantizar los derechos de las personas básicamente porque, entre otras cuestiones, mantiene un modelo estrictamente policial, en detrimento de las condiciones de vida, y en aspectos esenciales puede considerarse demasiado conservador al mantener una regulación muy similar a la precedente. En efecto, con buena parte de la doctrina puede convenirse que las esperanzas que se pusieron en un reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE, se han visto frustradas puesto que el modelo policial no se ha sido alterado, y ni tan siquiera suavizado o corregido. Las pretensiones de que fueran los asistentes sociales

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 78º periodo de sesiones, 14 de febrero a 11 de marzo de 2011 (consultado el 1 de marzo de 2016). Disponible en:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Spain_AUV_sp.pdf

¹⁴ García Añón, J., “Discriminación, exclusión social y conflicto en sociedades multiculturales: La identificación por perfil étnico”, en J. García Añón, y M. Ruiz Sanz (eds.), *Discriminación racial y étnica. Balance de la aplicación y eficacia de las garantías normativas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 281-312; y Arenas García, L. y García España, E., “Identificaciones policiales y discriminación racial en España. Evaluación de un programa para su reducción”, *Boletín Criminológico, Instituto Andaluz Universitario de Criminología*, abril, n.º 163, 2016, 9 pp.

quienes actuaran en la vida interior de dichos centros y que los agentes de policía tuviesen únicamente una función de vigilancia de las zonas de acceso y del perímetro del CIE no han sido atendidas, manteniéndose inalterable el marcado carácter autoritario derivado de un modelo policial difícilmente controlable¹⁵.

En efecto, las diversas denuncias por parte de la sociedad civil organizada y los informes de diferentes organismos han demostrado, las insostenibles deficiencias de estos centros, entre otras¹⁶:

1. La acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en deterioro de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria.

2. La inadecuación del modelo de los centros de internamiento que, básicamente supone la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía, en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia.

3. La ausencia o precariedad de servicios de asistencia social dentro de los centros.

4. La sobreocupación de la capacidad de los centros, lo cual empeora las deficiencias estructurales de algunos de ellos en los que las instalaciones son precarias, obsoletas y descuidadas.

¹⁵ García de Dios, R., "Los juzgados de control del Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid: creación, trayectoria y retos", en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Cuadernos Digitales de Formación, CGPJ, Madrid, 2015, pp. 269-277, p. 276.

¹⁶ Además de las recomendaciones por parte de instituciones como el Defensor del Pueblo, múltiples informes han puesto de manifiesto las precarias condiciones de los CIE, solo como muestra entre los más recientes pueden mencionarse, Pueblos Unidos y SJM (Servicio Jesuita a Migrantes), *CIEs y Expulsiones exprés*, CIE Informe Anual 2014, abril 2015; Pueblos Unidos y SJM (Servicio Jesuita a Migrantes), *Criminalizados, Internados, expulsados*, CIE Informe Anual 2013, marzo 2014; Open Access Now, *Análisis de las principales conclusiones de visitas parlamentarias a CIEs en el año 2013*, octubre 2013; APDHE, *Centros de Internamiento de Extranjeros en España*, febrero 2013; Migreurop, *La protección de los derechos de las personas migrantes en Europa: España*, Organizaciones de Migreurop en España para la comisión de derechos humanos del consejo de Europa, noviembre 2012; Migreurop, *CIE, Derechos Vulnerados*, Informe de Migreurop basado en visitas realizadas por organizaciones pertenecientes a esta red a cuatro centros de internamiento ubicados en territorio del Estado Español, diciembre 2011; Comissió d'Estrangeria Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona, *Informe sobre derechos y libertades de las personas internadas en los centros de Internamiento de Extranjeros*, septiembre 2011; Ferrocarril Clandestino, *La autorización judicial de internamiento de extranjeros. Injusticias*, enero 2011.

5. La ausencia de criterios uniformes para solicitar el ingreso en el centro, mezclándose en los mismos extranjeros que, tras salir de prisión, están pendientes de ser expulsados, con personas que han sido detenidas por mera estancia irregular, es decir, solo por una falta administrativa.

6. La carencia de modelos adecuados de convivencia familiar, porque incluso donde existen no se dan las condiciones para el uso de los mismos.

Desde campañas internacionales como la de Open Access Now impulsada por Migreurop, o nacionales como CIEs no, se ha insistido en el sinsentido de centros que surgen con una pretendida finalidad cautelar pero que, en realidad, no distan tanto de los centros penitenciarios.

Para conseguir el cierre de dichos centros, desde el convencimiento de su incompatibilidad con los principios y valores que postula el Estado democrático de Derecho, es imprescindible conocer la actual normativa que los regula (identificando sus debilidades y las consecuencias de la misma), acercarse a la realidad de los mismos (que incumplen sistemáticamente buena parte de las disposiciones legales), y por último plantear alternativas. El ajuste democrático en materia de inmigración y extranjería requiere como medida urgente que desaparezcan estas zonas de suspensión del Derecho, acudiendo a algunas de las propuestas que se han planteado en el ámbito internacional y que son más respetuosas con los derechos humanos permitiendo, al mismo tiempo, cumplir esa función cautelar que se atribuye a los CIE.

2. LA INSUFICIENCIA DE LA REGULACIÓN NORMATIVA

La regulación normativa de carácter nacional relativa a los CIE se completa con las disposiciones internacionales, especialmente las europeas, que hacen referencia a la posibilidad de internamiento del extranjero. No se trata ahora de realizar un exhaustivo análisis del Derecho internacional en la materia, lo cual desbordaría las posibilidades de este estudio, sino de aproximarnos a algunos instrumentos clave y, especialmente, a la lectura de la jurisprudencia dada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH).

2.1. Breve referencia a algunas disposiciones europeas y a la jurisprudencia del TEDH

En el ámbito internacional es fundamental la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales¹⁷. La reforma de la LOEx llevada a cabo por la mencionada LO 2/2009 suprimió la referencia en su artículo 60 al retorno, sustituyéndolo por los “efectos de la denegación de entrada”. Con ello, probablemente se trataba de evitar la confusión que se podía producir respecto de la medida que la Unión Europea ha definido como

¹⁷ DOUE n° 348, de 24 de diciembre de 2008.

“retorno” en la mencionada Directiva, que se identifica con toda expulsión de extranjero en situación irregular, no solo con el regreso consecuencia de la denegación de entrada¹⁸.

Como se señalaba anteriormente, en la normativa española la expulsión se concibe como una sanción alternativa a la de multa. La Sala Tercera del Tribunal Supremo tradicionalmente había considerado que la sanción ordinaria tenía que ser la multa de tal forma que la sanción de expulsión se reservaba para casos especiales. Sin embargo, dicho tribunal ha matizado en los últimos años la mencionada doctrina, por ejemplo, en la STS (Sala Tercera), de 12 de marzo de 2013 señalando la conveniencia de revisar esa interpretación para adecuarla a la Directiva 2008/115/CE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 23 de abril de 2015, mantiene que la dualidad entre la expulsión y la multa, no se ajusta a la Directiva de Retorno. En ese sentido, se entiende que el abono de una multa como sanción frente a los casos de estancia irregular no se contempla en la Directiva y, además, privaría a la misma de utilidad en la medida en que el pago de la mencionada sanción económica no convierte en regular a quien no lo era, y que, por tanto, según la Directiva ha de regularizarse o bien ser sancionado con la expulsión¹⁹.

Respecto a los nacionales de terceros Estados que no cumplan con la obligación de retorno en el plazo establecido al efecto, según la Directiva el Estado miembro deberá tomar todas las medidas necesarias para proceder a la expulsión. En casos específicos, cuando otras medidas menos coercitivas no sean suficientes, los Estados miembros pueden mantener internados a los nacionales de terceros países durante el procedimiento de retorno si hay riesgo de fuga o el nacional de un tercer país evita o dificulta la preparación del retorno o el proceso de expulsión. El internamiento debe ser ordenado por una autoridad administrativa o judicial y debe ser revisado regularmente. El periodo de internamiento ha de ser tan breve como sea posible y nunca superior a seis meses. Tan solo en circunstancias especiales, cuando la expulsión del nacional de un tercer país vaya a prolongarse, los Estados miembros podrán prorrogar el plazo previsto por un periodo no superior a doce meses más. Por tanto el período total del internamiento puede alcanzar un máximo de 18 meses.

En el momento de su aprobación la Directiva fue muy discutida. Se cuestionó si lesionaba derechos fundamentales al incentivar procedimientos de privación de libertad ante la comisión de una infracción administrativa; autorizar plazos de detención de hasta 18 meses con condiciones de

¹⁸ Hernández Calero, D., “Denegación de entrada, retorno y devolución”, en D. Boza Martínez, F. J. Donaire Villa y D. Moya Malapeira (coord.), *Comentarios a la reforma de la ley de extranjería (LO 2/2009)*, Institut de Dret Public-Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 298 y 299.

¹⁹ Fernández Olalla, P., “El fiscal ante la solicitud de internamiento y el artículo 57.7 LOEX. Criterios de actuación”, en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, op. cit., pp. 235-246, p. 235.

internamiento semejantes a las penitenciarias; establecer la posibilidad de detención de menores no acompañados cuya expulsión no garantiza la reunificación con su familia; concretar las expulsiones a terceros países que no son los de origen del extranjero o renunciar a las más mínimas garantías para quienes sean detenidos en el plazo de siete días a partir de su entrada en territorio europeo. Además, como se puso de manifiesto en ese momento, podría entenderse como contradictoria con distintas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, mucho más garantista y propias de un Estado de Derecho que las que contempla la Directiva²⁰.

Aunque esta directiva, que sigue la estela de los veinte principios del Consejo de Europa sobre el retorno forzado, puede considerarse, también, desde un punto de vista positivo al entender que codifica en un único instrumento jurídico las garantías y derechos reconocidos a las personas objeto de una decisión de expulsión, lo cierto, es que se trata de un instrumento jurídico mejorable²¹. La Directiva constituye el primer intento de crear un modelo-tipo de medida y procedimiento europeos de alejamiento para asegurar un funcionamiento común de las disposiciones europeas en este ámbito, como mínimo en los procedimientos por estancia irregular, aunque también con vocación de informar la regulación del resto de supuestos de alejamiento. Lo que se pretendía era establecer una mínima homologación entre los Estados miembros en las medidas de alejamiento, favoreciendo su directa aplicación por otros Estados miembros, sin necesidad de procedimientos ulteriores de mutuo reconocimiento, aunque ello haya supuesto una garantía de los derechos a la baja²².

El Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o

²⁰ De Lucas, J., "Cal y arena de la Unión Europea ante la inmigración", *Página abierta*, nº 195, septiembre 2008, y Dictamen del Gobierno Vasco, *Dictamen sobre la adecuación al ordenamiento jurídico tanto español como internacional de la Directiva p6 ta prov (2008) 0293 sobre procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio*, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Viceconsejería de Asuntos Sociales, Dirección de Inmigración, 4 de julio de 2008, (consultado el 3 de marzo de 2016). Disponible en: <http://www.intermigra.info/archivos/revista/DicRetornadosGV.pdf>

²¹ Vid. Queralt Jiménez, A., "El internamiento a efectos de expulsión en la nueva Directiva de retorno de inmigrantes", *Revista de Estudios Europeos*, nº 50, 2008, pp. 107-124; Fajardo del Castillo, T., "La Directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13, nº 33, 2009, pp. 453-499; y Villegas Delgado, C. A., "La Directiva de retorno de inmigrantes irregulares a la luz de la carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y de la protección internacional de los derechos humanos", en C. Sánchez-Rodas Navarro (coord.), *Inmigración, mujeres y menores*, Laborum, Murcia, 2010, pp. 383-406.

²² Donaire Villa, F., "Detención e internamiento de extranjeros a efectos de expulsión. Régimen de los Centros de Internamiento de Extranjeros", en D. Boza Martínez, F. J. Donaire Villa y D. Moya Malapeira (coord.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España. Régimen jurídico tras la LO 2/2009, el Real Decreto 557/2011 y la Ley 12/2009*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 508-520.

Tratos Inhumanos o Degradantes²³ es otro de los instrumentos fundamentales para supervisar el funcionamiento de los CIE. Conviene aludir ahora solo a la dimensión europea, ya que, sobre esta cuestión volveremos más adelante a propósito del papel que desempeña el Defensor del Pueblo. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) presentó el 3 de diciembre de 2014 al gobierno español el informe sobre la visita a España del 14 al 18 de julio de 2014, en cumplimiento del artículo 10 del mencionado Convenio. La visita se realizó a los CIE de Madrid y Barcelona, al aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y a Melilla, con el fin de realizar el seguimiento de las recomendaciones planteadas en su informe de 2011. La siguiente visita del CPT se produjo los días 17 a 19 de febrero de 2016, con el fin de supervisar el trato recibido por los extranjeros durante una expulsión por vía aérea desde España²⁴.

Respecto a la primera visita, en la información aportada por las autoridades españolas, dentro del plazo de 3 meses concedido, sobre las recomendaciones y solicitudes de información del CPT se ponen en evidencia algunas de las cuestiones más relevantes en el funcionamiento de los CIE²⁵.

El CPT recomendó (en el párrafo 18) a las autoridades españolas que prosiguieran sus esfuerzos para ofrecer actividades de carácter constructivo y revisar la política de “puertas cerradas”. Dichas autoridades apelaron al nuevo espíritu del RD 162/2014 que, en su opinión, establece dos ámbitos diferenciados y con finalidades diferentes. Por una parte, se encarga de regular la seguridad de los centros y de las personas que en ellos se encuentran, que debe ser garantizada por el Cuerpo Nacional de Policía. Y, por otra parte, establece una faceta asistencial que debe ser asumida por personal especializado ajeno a la policía, y donde se contempla la posibilidad de que se puedan suscribir acuerdos o convenios con entidades, instituciones u organizaciones, de carácter público o privado mediante los cuales la prestación de los mismos pueda llegar a externalizarse, sin que ello suponga merma alguna de las competencias, responsabilidad y demás funciones. Como veremos al ocuparnos, más adelante, de la realidad de los CIE esa política, aún con la regulación reglamentaria, continúa siendo en buena medida dominante.

El CPT, en el caso concreto del CIE de Zona Franca y respecto a las prácticas observadas, insistía (en el párrafo 28) en que los aislamientos temporales han de realizarse siempre de conformidad con las normas aplicables

²³ Instrumento de ratificación del Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, hecho en Estrasburgo el 26 de noviembre de 1987, BOE nº 159, de 5 de julio de 1989.

²⁴ Los informes del CPT relativos a España están disponibles en (consultado el 4 de marzo de 2016):

<http://www.cpt.coe.int/fr/etats/esp.htm>

²⁵ Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, CPT/Inf (2015) 20, (consultado el 4 de marzo de 2016):

<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-20-inf-esp.pdf>

y quedando debidamente registrados tanto en el archivo individual como en el registro específico. A ello las autoridades españolas responden que con la actual regulación, a la que se hace referencia en el apartado siguiente, las medidas de contención o separación preventiva de internos con el fin de evitar actos de violencia o lesiones propias o ajenas, el impedir posibles actos de fuga, o daños en las instalaciones del centro, así como la resistencia al personal del mismo en el ejercicio legítimo de su cargo o función, tienen un carácter absolutamente excepcional, debiendo ser acordadas por el Director del Centro mediante resolución motivada y ser remitida al juez de control jurisdiccional. En relación a la recomendación del Comité, se destaca que en enero de 2015 se ha puesto en marcha un registro para las medidas de aislamiento.

Una tercera recomendación del CPT destacable es la relativa al deseo de recibir informes de los jueces de control respecto a los años 2013 y 2014 (párrafo 30). No puede negarse, en mi opinión, que esta sería una interesante medida de control, supervisión y seguimiento de uno de los mecanismos de garantía de los derechos de los internos, al que nos referiremos más adelante. Pondría además en evidencia cuáles son las principales dificultades y obstáculos a las que los mismos deben hacer frente. Sin embargo, tal como responden las autoridades españolas, los Juzgados de control de los CIE no elaboran informes anuales. Se conservan en estos Juzgados de Instrucción los expedientes incoados y tramitados en virtud de las quejas de los internos. Además se señala que en alguna ocasión se han efectuado visitas puntuales (en el marco del expediente derivado de una queja) para constatar las posibles deficiencias vinculadas a esa queja. En tal caso puede que el expediente del Juzgado incluya un acta de la visita (referida únicamente a la queja planteada).

Es imprescindible tomar en consideración las recomendaciones que en sus sucesivas visitas realiza el CPT para controlar la distancia que existe entre lo establecido en la normativa reguladora de los CIE y la práctica imperante, además de asegurar los derechos de los extranjeros internados.

Por su parte el TEDH, en su jurisprudencia, ha avalado la posibilidad de detención. El Tribunal admite que se detenga a una persona para impedir que entre irregularmente en el territorio de un Estado, y también en el caso de que se encuentre inmersa en un proceso de expulsión o extradición. En el primer supuesto, en aplicación del artículo 5.1 f) del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH)²⁶, el Tribunal permite que el Estado pueda restringir la libertad de los extranjeros en el desempeño de la función de control de la inmigración. De acuerdo con esta afirmación, sería posible la detención de un solicitante de asilo o de un inmigrante antes de la concesión por el Estado de la pertinente

²⁶ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. BOE nº 243, de 10 de octubre de 1979.

autorización de entrada. La detención solo puede realizarse, dentro de la finalidad general de dicho precepto, protegiendo el derecho a la libertad y asegurando que la privación de la misma no sea arbitraria. La "garantía contra la arbitrariedad" que ofrece la primera parte del mencionado artículo 5.1 f), hace referencia al hecho de que la detención debe hacerse de buena fe y debe estar estrechamente vinculada con el objetivo de impedir una entrada no autorizada en el territorio. Por otra parte, el lugar y las condiciones de la misma han de ser apropiados, ya que tal medida se aplica no a autores de delitos sino, como expresamente señala el Tribunal, a los extranjeros que a menudo temen por sus vidas y han huido de sus propios países. El período de detención no debe ser superior al razonablemente necesario para la finalidad perseguida²⁷.

El Tribunal llama la atención sobre la necesidad de tener en cuenta la situación particular de cada persona puesto que a él le corresponde controlar las normas de ejecución de la orden de detención²⁸.

Por lo que se refiere al segundo aspecto, es decir, a la detención de una persona contra la que está en marcha una expulsión o extradición, el TEDH recuerda que el artículo 5.1 f) no hace referencia al hecho de que esa detención sea necesaria para evitar que la persona cometa una infracción o que huya. Es decir, no proporciona la misma protección que el artículo 5.1 c) CEDH (cuando ya existe detención y privación de libertad conforme a derecho, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o cuando se estime necesario para impedirle que cometa una infracción o que huya después de haberla cometido). En el apartado f) solo se requiere que la expulsión o extradición esté en curso. Que la decisión de expulsión inicial se justifique de acuerdo al derecho interno o al CEDH no se tiene en cuenta a los efectos del artículo 5.1 f)²⁹.

La detención, por tanto, puede justificarse por el hecho de que un proceso de extradición o expulsión está en marcha, pero si no se procede con la debida diligencia, esta dejará de estar justificada. Para no ser arbitraria la detención debe realizarse de buena fe, tiene que estar estrechamente vinculada al motivo de detención invocado por el Gobierno estatal, ha de realizarse en un lugar y con las condiciones de detención apropiadas, y no puede durar más de lo razonablemente necesario para el propósito perseguido³⁰.

²⁷ Vid. Caso Saadi c. Reino Unido, (Demanda nº 13229/03), §§ 64-66, 29 de enero de 2008 y caso Suso Musa c. Malta (Demanda nº 42337/12), §§ 73,74 y 97, 23 de julio de 2013.

²⁸ Vid. Caso Kanagaratnam c. Bélgica, (Demanda nº 15297/09), § 80, 13 de marzo de 2012 y caso Rahimi c. Grecia, (Demanda nº 8687/08), § 108, 5 de julio de 2011.

²⁹ Vid. Caso Chahal c. Reino Unido, (Demanda nº 22414/93), § 112, 15 de noviembre de 1996; caso Čonka c. Bélgica, (Demanda nº 51564/99), § 38, 5 de mayo de 2002; caso Nasrulloev c. Rusia, (Demanda nº 656/06), § 69, 11 de enero de 2008; y caso Soldatenko c. Ucrania, (Demanda nº. 2440/07), § 109, 23 de enero de 2009.

³⁰ Vid. Caso A. y otros c. Reino Unido, (Demanda nº 3455/05) GC, § 164, 19 de febrero de 2009; caso Amie y otros c. Bulgaria, (Demanda nº. 58149/08) § 72, 12 de mayo 2013; caso Yoh-Ekale Mwanje c Bélgica, (Demanda nº 10486/10), §§ 117-119, 20 de marzo de 2012.

El CEDH no contiene ninguna disposición relativa al procedimiento o a las condiciones para llevar a cabo la extradición o la expulsión. Siempre que estas sean el resultado de la cooperación entre los Estados interesados y que tenga una base jurídica en colaboración con las autoridades estatales de origen de la persona en cuestión no puede considerarse contraria al Convenio. Cuando estas medidas se apliquen entre un Estado Parte y un Estado no parte del CEDH, las normas establecidas por un tratado de extradición o, en ausencia de éste, la cooperación entre los Estados interesados son factores relevantes para establecer la legalidad de la detención cuestionada más tarde ante ella. La mera entrega de un fugitivo resultado de la cooperación entre los Estados no supone, como tal, una infracción de la legalidad de la detención³¹.

En cuanto a la aplicación de una medida cautelar, como en el caso que nos ocupa sería la del internamiento en los CIE, el Tribunal señala que la aplicación de una medida de este tipo, en principio, no es contraria al artículo 5.1 del CEDH, aunque sería deseable que ninguna persona tuviera que ser devuelta a un determinado país. El internamiento es posible siempre que se respeten las condiciones de privación de libertad indicadas, insistiendo en que la detención no debe ser arbitraria, es posible mientras se concreta la expulsión, y no ha de prolongarse más allá de lo razonable³².

2.2. La normativa española

Las previsiones normativas relativas a los CIE, se concretan en nuestro ordenamiento jurídico en la LOEx, el Real Decreto 557/2011, que concreta el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000³³ y el Real Decreto 162/2014, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros³⁴. Además la ley 12/2009, de 30 de octubre,

³¹ Vid. Caso Öcalan c. Turquía [GC], (Demanda nº 46221/99), §§ 87 y 89, 12 de mayo de 2005; y caso Adamov c. Suiza, (Demanda nº 3052/06), § 58, 28 de noviembre de 2011.

³² Vid. Caso Gebremedhin [Gaberamadhien] c. Francia, (Demanda nº 25389/05), § 74, 26 de julio de 2007; caso Azimov c. Rusia, (Demanda nº. 67474/11), § 169, 9 de septiembre de 2013; y Yoh-Ekale Mwanje c. Bélgica, (Demanda nº 10486/10), § 120, 20 de marzo de 2012.

³³ 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 nº 103, de 30 de abril, corrección de errores en BOE nº 145, de 18 de junio), que incluye las modificaciones introducidas por la sentencia de 12 de marzo de 2013 del tribunal supremo (BOE núm. 98, de 24 de abril); por la sentencia de 11 de junio de 2013 del Tribunal Supremo (BOE nº 174, de 22 de julio); por el Real Decreto 844/2013, de 31 de octubre (BOE nº 262, de 1 de noviembre); por el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo (BOE nº 64, de 15 de marzo) y por el Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre (BOE nº 268, de 9 de noviembre), en adelante RELOEx.

³⁴ BOE nº 64, de 15 de marzo de 2014. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3º. Pleno), de 10 de febrero de 2015, anuló cuatro artículos del reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros. Dicha sentencia contiene votos particulares de D. José Rodríguez-Zapata Pérez (folios 51-60), de D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat (folios 60-69) y de D. Jesús Ernesto Peces Morat (folios 69-73). En el fallo de la misma se mantiene: "Estimamos en parte el recurso ordinario interpuesto por la Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía, la Federación de Asociaciones de S.O.S. Racismo del Estado Español y la Federación Andalucía

reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria³⁵, hace algunas referencias a los CIE a propósito del internamiento de solicitantes de asilo. El artículo 19.4 establece que las personas que hayan solicitado asilo tendrán derecho a entrevistarse con un abogado en los centros con el fin de informarse sobre la formalización de la solicitud. Se contempla la posibilidad de establecer condiciones para ejercer este derecho, atendiendo a razones de seguridad, orden público y de gestión administrativa de los centros. El artículo 25 concreta la tramitación de urgencia, estableciendo que aquellas solicitudes de asilo que sean presentadas en los CIE deberán adecuarse a lo establecido para las solicitudes en puestos fronterizos y tras ser admitidas, se tramitarán por el procedimiento de urgencia. Por último, el artículo 34 especifica que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) puede tener acceso a las personas solicitantes de protección internacional que se encuentren en los CIE. Así, se le comunicará a ACNUR la presentación de solicitudes de protección internacional, podrá informarse de los expedientes, estar presente en las audiencias relativas a la persona que ha solicitado la

Acoge contra el Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, en los siguientes extremos:

1. Declaramos inaplicable el inciso “y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” del artículo 62 bis 1.i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; se declaran inválidos y nulos los incisos, “en la medida de lo posible”, del artículo 7.3, segundo párrafo, y “y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” del artículo 16.2.k) del Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

2. Se declara inválido y nulo el inciso “Podrá solicitarse un nuevo internamiento del extranjero, por las mismas causas que determinaron el internamiento anterior, cuando habiendo ingresado con anterioridad no hubiera cumplido el plazo máximo de sesenta días, por el período que resta hasta cumplir éste” del artículo 21.3 del Reglamento impugnado; se anulan, por conexión, los términos “igualmente” y “en este caso”, del segundo inciso del mismo apartado, cuya redacción queda de la siguiente manera: “Se podrán solicitar nuevos ingresos del extranjero si obedecen a causas diferentes, por la totalidad del tiempo legalmente establecido”.

3. Se declara inválido y nulo el apartado 2 del artículo 55 del Reglamento impugnado, debiendo aplicarse las medidas de registro personal contempladas en el artículo 62 quinquies, apartado 1, de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de conformidad con los criterios expresados en el fundamento de derecho séptimo.

Este fallo obedece al hecho de que el artículo 7.3, segundo párrafo, y el artículo 16.2 k), vulneraban el artículo 17.2 de la Directiva 2008/115/CE, según el cual a “las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad”, situación que no garantizaba el RD 162/2014. En segundo lugar, el artículo 21.3 del RD 162/2014, contradecía el artículo 62.2 de la LOEx, que impide los internamientos sucesivos en los CIE por un plazo superior a los 60 días, respecto a lo cual se señala que “se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente”. Por último, el artículo 55.2, primer párrafo, no respetaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación al respecto al derecho a la intimidad personal garantizado por el artículo 18.1 de la CE en relación a los registros personales con desnudo integral del interno.

³⁵ BOE nº 263, de 31 de octubre de 2009, incluye las modificaciones introducidas por la Ley 2/2014, de 25 de marzo (BOE nº 74, de 26 de marzo).

protección y presentar informes para incluirlos en el expediente de dicha persona³⁶.

Si nos centramos en el análisis de la normativa básica respecto a los CIE, la LOEx responde a las cuestiones fundamentales sobre qué son, quiénes, por qué motivo y cómo se ingresa en los CIE³⁷. Conviene detenerse, al menos, en la redacción de algunos preceptos legales que responden a estas cuestiones, aunque el RELOEx y el RD 162/2014 sean los encargados de concretar el funcionamiento de tales centros. Según el artículo 62 bis de la LOEx (en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2009), los CIE son establecimientos públicos de carácter no penitenciario, en los que el ingreso y estancia tendrán únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada.

El artículo 62.1 de la LOEx concreta quiénes ingresarán en dichos centros haciendo referencia a aquellos extranjeros a los que se les incoe un expediente (por alguno de los supuestos contemplados en las letras a) y b) del artículo 54.1, en las letras a), d) y f) del artículo 53.1 y en el artículo 57.2 de esta Ley Orgánica) en el que pueda proponerse expulsión del territorio español, como es el caso en los supuestos de estancia irregular, incumplimiento de medidas impuestas por razón de seguridad pública, participación en actividades graves contrarias al orden público y a la seguridad nacional, por inducir, promover y favorecer la inmigración clandestina (siempre que no constituya delito), o por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados. Por tanto, en los centros de internamiento se ingresa por la comisión de infracciones administrativas, no penales.

El ingreso en el CIE es una medida de carácter cautelar, por ello el artículo 61.1 de la LOEx señala que desde el momento en que se abra un procedimiento sancionador en el que pueda proponerse la expulsión, el instructor, a fin de asegurar la resolución final que pudiera recaer, podrá adoptar alguna de las siguientes medidas cautelares, entre ellas, (en el apartado e) el internamiento preventivo, previa autorización judicial en los centros de internamiento. El instructor podrá solicitar al juez de instrucción competente que disponga el ingreso del extranjero en un centro de internamiento en tanto se realiza la tramitación del expediente sancionador. El juez, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, resolverá mediante auto motivado, en el

³⁶ Solanes Corella, A., "Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española", *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, nº 7, 2014, pp. 181-201.

³⁷ Un análisis de las cuestiones más técnicas del régimen jurídico de los CIE puede encontrarse en López Benítez, M., "El nuevo régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros", *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, pp. 1905-1935. Vid. Martínez Escamilla, M., "¿Qué son los CIE?", *Crítica*, nº 973, 2011, pp. 54-58.

que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, tomará en consideración las circunstancias concurrentes y, en especial, el riesgo de incomparecencia por carecer de domicilio o de documentación identificativa, las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes. Asimismo, en caso de enfermedad grave del extranjero, el juez valorará el riesgo del internamiento para la salud pública o la salud del propio extranjero (artículo 62.1 de la LOEx). El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de sesenta días, sin que sea posible acordar un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

Puede considerarse que la normativa española tiene un “diseño un tanto estrambótico”, puesto que contempla el internamiento como medida cautelar principal y directa, solo posibilitando acudir a medidas menos limitativas de la libertad cuando el juez lo deniegue. Es llamativo que siendo una medida excepcional, y teniendo presente el principio de calidad de la ley, no se regulen de forma pormenorizada las medidas no privativas de libertad. Así en la previsión del artículo 61.1 f) LOEx se refiere a “cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente”. La doctrina difiere en la interpretación de esta disposición. Por una parte, un sector entiende que tras ser rechazada la medida de internamiento por parte del juez, es posible adoptar una medida cautelar distinta. En este sentido, autores como Martínez Pardo mantienen que si la autoridad administrativa o policial tiene facultades para aplicar, de acuerdo con la legalidad vigente, una medida más o menos restrictiva de libertad, también el juez de instrucción acudiendo al mismo principio de proporcionalidad, como criterio rector a la hora de resolver sobre las medidas a adoptar, puede acordar una medida distinta del internamiento, ya que esta será menos gravosa. Por su parte Martínez Escamilla considera que no se trata en todo caso de un número cerrado ya que dicho precepto parece abrir la posibilidad a que el juez pueda, si lo estima conveniente, establecer alguna medida alternativa al internamiento más allá de las legalmente enumeradas, así cabrían posibilidades tan diversas como, por ejemplo, acudir a medidas cautelares alternativas como el aval de organizaciones humanitarias o ciudadanos españoles. Entre quienes no comparten esta opinión, por ejemplo Sánchez Tomás, se argumenta que la normativa española no permite al instructor del procedimiento adoptar medidas cautelares distintas al internamiento de manera autónoma y al margen de la condición previa de que ya haya sido rechazado por el juez la procedencia del mismo. Dichas medidas deben estar presididas por el principio de legalidad, ya que no es posible una interpretación extensiva más allá de los estrictos supuestos previstos en la normativa. Además, la adopción del resto de medidas, en cumplimiento de las garantías constitucionales, es una competencia de la Administración y a la autoridad judicial solo le compete el control de su legalidad. Lo que, sin duda,

se desprende de todo ello es que para promover medidas cautelares alternativas al internamiento habría sido deseable su desarrollo normativo³⁸.

Respecto al tipo de extranjeros que serán finalmente conducidos a los CIE, sin olvidar lo determinante que ha sido el patrón del uso del perfil étnico en los controles de identidad con fines migratorios, el artículo 16 de la mencionada Ley Orgánica 4/2015 prohíbe de modo expreso dicha práctica. La identificación debe respetar estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Esto supone que el juez de instrucción antes de autorizar un internamiento debe verificar no solo que el requerimiento de identificación no haya sido meramente prospectivo en busca de potenciales infractores de la legalidad migratoria, sino que exista un motivo para ello. Es decir, por parte del juez encargado de autorizar el internamiento cuando existe previo requerimiento de identificación de una persona con rasgos étnicos o raciales minoritarios debe comprobarse tanto la concurrencia del presupuesto legal habilitante para ese concreto requerimiento, cuanto la justificación de que el requerimiento era necesario en relación con esa persona concreta³⁹.

La LOEx contempla los derechos y libertades de los extranjeros internados así como la posibilidad de información y reclamaciones, las medidas de seguridad, y el funcionamiento y régimen interior (art. 62 bis a 62 sexies de la LOEx), siendo completado por las disposiciones del RD 162/2014. De las precisiones legales es destacable el control judicial, al que se aludirá más adelante.

El RD 162/2014 cumple el mandato expreso de la LO 2/2009, en su disposición tercera sobre el régimen de internamiento de extranjeros y en la disposición final tercera sobre la adaptación reglamentaria, de aprobar un reglamento de desarrollo, solo que el plazo no ha sido de 6 meses como se establecía legalmente sino de cinco años. Uno de los principales retos del reglamento, frente a la mencionada Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de febrero de 1999 a la que sustituye, es el de regular el funcionamiento ordinario de los CIE. Esta norma contempla cuestiones como las características y estructura orgánica de los CIE, el estatuto jurídico de los extranjeros internados, los procedimientos de actuación para ingresos, salidas, traslados y

³⁸ Martínez Pardo, V. J., *Detención e internamiento de extranjeros*, Aranzadi, Navarra, 2006, pp. 233-234; Martínez Escamilla, M., "Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE. Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros", *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, nº LXII (2009), pp. 253-281 y Sánchez Tomás, J. M., "Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 5, septiembre 2013-febrero 2014, pp. 75-94, pp. 85-86.

³⁹ Sánchez Tomás, J. M., "Detención, internamiento y expulsión de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Marco comunitario e internacional", en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, op. cit., pp. 55-80, p. 66.

conducciones, las normas de convivencia y régimen interior, la formación del personal del centro y mecanismos de control e inspección, las medidas de seguridad, y la participación y colaboración de las organizaciones no gubernamentales⁴⁰.

La expectativa respecto a este reglamento, desde hace años, era que transformase en profundidad el régimen y funcionamiento de estos centros, desde una perspectiva valorativa, lo cual no ha ocurrido puesto que dicha norma supone una escasa mejoría en el régimen jurídico del extranjero internado y, sobre todo, desaprovecha la oportunidad de alejar la regulación jurídica de los intermediarios de aquellos que están sometidos al régimen penitenciario. Este reglamento no propone modificaciones normativas que mejoren sustancialmente las nefastas condiciones de vida que sufren los extranjeros internados y que garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.

Por el contrario pueden destacarse una serie de desaciertos tales como⁴¹: el marcado acento policial y penitenciario que se refleja, por ejemplo, en las amplias funciones que se le atribuyen al director del CIE, dependiente del Ministerio del Interior, y en el hecho de que la seguridad de los centros y de las personas que en ellos se encuentran corresponda al Cuerpo Nacional de Policía; la ausencia de una regulación ulterior a la legal en relación a la relevante figura del juez de control del internamiento para garantizar los derechos de los extranjeros internados; no se contempla la creación de nuevas instalaciones necesarias para satisfacer el ejercicio de determinados derechos básicos y se prohíbe expresamente cualquier tipo de gasto público en materia de infraestructuras y de dotación de personal; no se mejoran los servicios sanitarios, que siguen sin poder salvaguardar la salud de los extranjeros; se incorpora la posibilidad de disponer de armas de fuego en el interior del establecimiento por parte de la unidad de seguridad que asumirá la protección, custodia y mantenimiento del orden, tanto del interior como del exterior de las instalaciones y no se exige la instalación de cámaras de vigilancia en las zonas comunes para prevenir posibles abusos. Ciertamente este tipo de previsiones cuasi carcelarias resultan totalmente inapropiadas e injustificables en el caso de una simple medida cautelar.

Aunque el reglamento introduce algunos aspectos positivos, entre ellos el hecho de que el servicio de asistencia sanitaria esté bajo la responsabilidad de un médico que pertenezca a la Administración General del Estado o que en los centros existan los correspondientes servicios de asistencia social, estas

⁴⁰ Vid. Azcárraga Monzonís, C., "Centros de internamiento de extranjeros. Principales denuncias y novedades legislativas", op. cit., p. 161 y Tomé García, J. A., *Internamiento preventivo de extranjeros conforme al nuevo Reglamento de los CIE*, Colex, Madrid, 2014.

⁴¹ Daunis Rodríguez, A. "Reglamento de los centros de internamiento de extranjeros: una nueva oportunidad perdida", *Diario La Ley*, nº 8418, 2014, 16 pp., p. 12, y López Benítez, M., "El nuevo régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros", op. cit., pp. 1908-1919.

previsiones positivas no han sido implementadas de igual manera en el conjunto de los CIE españoles⁴².

En la aplicación práctica del RD 162/2014, la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía, de 11 de julio, establece los criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento. Tomando en consideración que la capacidad limitada de los CIE es un hecho objetivo y constatado, y que se producen un número considerable de solicitudes de ingreso, la primera cuestión a la que apunta la circular son las circunstancias a valorar para formar elementos de juicio sobre la petición del internamiento. Entre ellas se alude tanto a las de carácter personal del extranjero (genéricas y específicas), como a las vinculadas a la posibilidad real de ejecutarse la expulsión, tomando en cuenta la situación concreta del extranjero (si, por ejemplo, tiene documento de viaje o si es nacional de un país que tiene representación diplomática o consular en España) y, también, el estado social de los países en los cuales se va a materializar la expulsión para conocer las posibilidades reales de llevarlas a cabo⁴³. Este tipo de prevenciones intentan afrontar algunas de las críticas entorno al internamiento cuyo sentido podía ser cuestionado, en cuanto medida cautelar, al tratarse de nacionales de Estados en los que la posibilidad de expulsión es nula, por ejemplo porque el país está en guerra, o muy baja cuando no se puede documentar al extranjero. En tal caso, en lugar de acudir a la medida de internamiento, la Circular recuerda que

⁴² Así, por ejemplo, en el Auto de 31 de julio de 2015, del Juzgado de Instrucción número 8 de Las Palmas de Gran Canaria, la juez de control del centro ponía de manifiesto el incumplimiento de diversas disposiciones del RD162/2014 destacando que no existía en el CIE un médico perteneciente a la Administración General del Estado, no se habían implantado servicios de asistencia social, ni se habían establecido acuerdos de colaboración con los colegios de abogados, de tal forma que no se estaba garantizando el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, el derecho a la intimidad personal y familiar o el derecho a la salud. En la resolución se requería la subsanación de dichas vulneraciones, señalando que había transcurrido el plazo previsto de un año para la aplicación del RD 162/2014. Vid. Martínez Escamilla, M., "Detención, internamiento y expulsión de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Las funciones del juez de Instrucción", en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, op. cit. , pp. 29-52, p. 40.

⁴³ A pesar de las exigencias de la Circular, estas no siempre se han cumplido, y además conviene recordar que no se aplican en supuestos tan graves como las denominadas expulsiones exprés. Así, por ejemplo, como apunta Trillo Figueroa, encontramos supuestos de una total falta de valoración de las circunstancias personales en la tramitación de estas expulsiones como en "el caso de la pretendida expulsión de un marroquí con una expulsión que había sido revocada, o la de un joven senegalés, que vino con 17 años a España y había residido durante 10 años en España, con padre con nacionalidad española y madre y 4 hermanos con residencia legal. Fue detenido en las tornas del metro el mismo día que había un macro vuelo a Senegal. El Juzgado de Guardia paralizó in extremis la expulsión a petición de su abogada. La expulsión se encontraba recurrida y faltaba apenas un mes para el juicio". Ciertamente no parece lógico que esta valoración de las circunstancias sobrevenidas no se aplique, también, en estos casos para quienes van a ser expulsados inmediata y directamente. Trillo Figueroa, J. M., "Expulsiones exprés. Garantías en una práctica extendida", en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, op. cit. , pp.157-164 , p. 161.

existen otras posibilidades como la retirada del pasaporte o del documento acreditativo de la nacionalidad o la presentación periódica ante el instructor.

3. LAS MEDIDAS DE CONTROL Y GARANTÍA DE DERECHOS

Existen, como se apuntaba, dos momentos fundamentales en los que la actuación judicial es determinante para velar por los derechos de los extranjeros y evitar la opacidad. El primero es aquel previo a que se decrete el internamiento, y el segundo el relativo a la supervisión de la estancia en el CIE.

3.1. El juez de control, el Ministerio Fiscal y el abogado del interno

Según el artículo 62.6 de la LOEx el juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el juez de instrucción del lugar donde se practique la detención. Este es uno de los mecanismos que, como se señalaba anteriormente, avalan la constitucionalidad de la medida cautelar desde la citada STC 115/1985. A este juez le corresponde tomar en consideración el carácter excepcional del internamiento, que a tenor legal solo se aplicará cuando resulte estrictamente necesario y siempre teniendo en cuenta la existencia de otras medidas cautelares para asegurar la eventual expulsión, que son aquellas enumeradas en el artículo 61 de la LOEx.

Conviene recordar, como indica la normativa y en la línea de la jurisprudencia del TEDH, que el internamiento solo se puede mantener por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, pudiendo tener en todo caso una duración máxima de sesenta días, de tal forma que será necesaria la puesta inmediata en libertad del extranjero cuando ya no se cumplan estas condiciones. Por tanto, si se establece el internamiento, atendiendo como ya se señaló al principio de proporcionalidad, y posteriormente, dejan de existir los requisitos exigidos para el mismo, la autoridad administrativa que tenga a su cargo al extranjero debe ponerlo en conocimiento del juez que lo autorizó, también este podrá actuar de oficio, a iniciativa de parte o a instancia del Ministerio Fiscal.

Como medida cautelar que es el internamiento, exige que el juez de instrucción analice el presupuesto propio de tales medidas, es decir, el denominado *bonus fumus iuris* o la apariencia de buen derecho, de tal forma que examine, tal como se exige legalmente, si es probable que el procedimiento abierto concluya con la expulsión y si esta efectivamente se puede ejecutar. Conviene insistir en este enjuiciamiento, ya que, se ha constatado que entre los internos hay personas que proceden de países con los que no hay firmados convenidos de expulsión y otras a las que va a resultar muy difícil documentar,

con lo que ante la improbabilidad de la expulsión, en la línea apuntada por la mencionada Circular 6/2014, parece que el internamiento no procedería⁴⁴.

Existen diferentes motivos que pueden conducir a esta situación, entre otros, la negativa de reconocimiento de la condición de nacional de un Estado por parte de su Embajada o Consulado, lo cual supondría la no entrega de salvoconductos necesarios para viajar; la acreditación de presupuestos excluyentes de la expulsión; la falta de autorización de la expulsión por parte de una autoridad judicial de la que depende una causa penal activa contra el extranjero internado o la suspensión cautelar de la expulsión por la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁵.

Además para estrechar la inspección judicial, más allá de la función de velar por los derechos de los internos que la ley contemplaba inicialmente, la mencionada modificación normativa operada por la LO 2/2009 concretó, en el artículo 62.6 LOEx, que “el Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios”. Con ello se trataba de superar situaciones como las que se habían producido hasta ese momento en las que no existía ninguna relación entre el juez de instrucción y el interno. La función que ahora se encomienda al juez de control es mucho más concreta, de modo que puede tanto controlar las condiciones en las que se desarrolla el internamiento cuanto garantizar los derechos de los internos. Para ello cuenta con la posibilidad de conocer, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales y de realizar visita a tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente⁴⁶. Fruto de esta supervisión podría procederse a la apertura de oficio de posibles diligencias por vulneración de los derechos de los internos o incluso derivar a la jurisdicción penal en los casos de lesiones o fallecimientos.

La función del juez de control ha sido de una enorme relevancia hasta la existencia del reglamento de los CIE. Ahora su labor de control continúa siendo

⁴⁴ Martínez Escamilla, M., “Detención, internamiento y expulsión de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Las funciones del juez de Instrucción”, op. cit., p. 44.

⁴⁵ Fernández Arévalo, L., “Artículo 62. Ingreso en centros de internamiento”, en P. Aguelo Navarro (dir.), *Comentarios a la Ley de Extranjería, Colex*, Madrid, 2013, p. 534.

⁴⁶ A pesar de los esfuerzos por establecer una separación con el régimen penitenciario, estas previsiones en relación a los CIE recuerdan a la prevista en el artículo 526 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a tenor del cual “el Juez instructor visitará una vez por semana, sin previo aviso ni día determinado, las prisiones de la localidad, acompañado de un individuo del Ministerio fiscal, que podrá ser el Fiscal municipal delegado al efecto por el Fiscal de la respectiva Audiencia; y donde exista este Tribunal, harán la visita el Presidente del mismo o el de la Sala de lo criminal y un Magistrado, con un individuo del Ministerio fiscal y con asistencia del Juez instructor. En la visita se enterarán de todo lo concerniente a la situación de los presos o detenidos, y adoptarán las medidas que quepan dentro de sus atribuciones para corregir los abusos que notaren”.

esencial para el correcto funcionamiento de los centros, pero también con anterioridad al RD 162/2014 los jueces de control, a través de sus autos, fueron los encargados de exigir el cumplimiento de la legalidad y el respeto y garantía de los derechos de los internos. Así, a través de los mismos, se reivindicaba desde la asistencia sanitaria de la que los extranjeros carecían, hasta el establecimiento de un horario que permitiera efectivamente las visitas y la asistencia letrada, pasando por exigir los servicios sociales preceptivos o solicitar que se facilitase el contacto de las organizaciones sociales con los internos⁴⁷.

Junto a los jueces, el Ministerio Fiscal juega también un papel fundamental en los dos momentos esenciales del internamiento, en una línea semejante a la de aquéllos, de forma que tampoco puede entrar a considerar el fondo de la resolución administrativa que establece la expulsión como sanción, sino tan solo la oportunidad o no de la medida del internamiento. Distintas disposiciones de la Fiscalía General del Estado se han encargado de concretar la función garantista del Ministerio Fiscal en este ámbito. La Instrucción 6/1991, de 23 de octubre, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamiento de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión, impuso a los Fiscales la obligación de visitar periódicamente los CIE. La Circular 1/1994, de 15 de febrero, sobre intervención del Ministerio Fiscal en relación con determinadas situaciones de los extranjeros en España, establecía que la periodicidad debía ser trimestral, teniendo que dar conocimiento de la visita mediante acta remitida a la Fiscalía General. Los criterios a los cuales debía atender el Ministerio Fiscal se concretaban en la Circular 2/2006, de 27 de julio, sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España. En ella se hacía referencia a aspectos como la supervisión de la audiencia previa al internamiento; la exigencia que la documentación remitida por la policía incorporara datos sobre las verificaciones efectuadas en relación con la identidad del extranjero presentado como detenido; el tomar en consideración como pauta general para calibrar la pertinencia de los internamientos por causa

⁴⁷ La labor encomiable de los jueces de control y su imprescindible función garantista queda patente, entre otros muchos, en resoluciones como el Auto del Juzgado de Instrucción nº 6 de Madrid, de 13 de enero de 2011; Auto del Juzgado de instrucción nº 3 de Valencia, de 26 de abril de 2011; Auto del Juzgado de Instrucción nº 4 de Bilbao, de 21 de diciembre de 2011; Auto del Juzgado de Control de Murcia de 14 de marzo de 2012; Auto del Juzgado de Control de Las Palmas de Gran Canaria, de 30 de marzo de 2012; 27 de junio de 2013; Auto del Juzgado de Control de Murcia, de 15 de julio de 2013, que fueron imprescindibles para asegurar los derechos de los extranjeros que se encontraban en cada uno de esos centros. Incluso tras la aprobación del reglamento siguen siendo fundamentales en esa función como se observa por ejemplo en el Auto del Juzgado de Control nº 6 de Madrid, de 15 de abril de 2014. Una síntesis de las resoluciones de los juzgados de control de los CIE de 2009 a 2014, en las que se reivindica el derecho a la información, las condiciones de internamiento y trato digno, el derecho a ser informado del momento de la salida y de la expulsión; el derecho a visitas de las ONG; el derecho de asistencia jurídica por parte de los abogados; el derecho a la asistencia médica; las quejas sobre medidas sancionadoras y actuaciones policiales; etc. Puede encontrarse en (consultado el 22 de marzo de 2016): <https://cerremosloscies.files.wordpress.com/2011/12/tabla-autos-jdc-2009-2014.pdf>

de expulsión que a mayor socialización e integración del expedientado, menor riesgo de fuga; o el cumplimiento del plazo señalado en el auto. La Instrucción 5/2007, de 18 de julio, sobre los fiscales de sala coordinadores de siniestralidad laboral, seguridad vial y extranjería y sobre las respectivas secciones de las fiscalías territoriales, señalaba que en las visitas periódicas a los CIE, velando por el respeto de los derechos de los internos, era necesario levantar acta y poner en conocimiento del Delegado o Subdelegado del Gobierno mediante oficio, a través del Fiscal Jefe, las eventuales disfunciones que puedan detectarse. Se ha ido así perfilando la actuación garantista del Ministerio Fiscal en aras de proteger los derechos de los extranjeros internados⁴⁸, concretando las actuaciones realizadas en las respectivas memorias anuales.

De acuerdo con lo establecido en el RD 162/2014, tras el plazo de un año señalado por la Disposición Transitoria Única para que la Dirección General de la Policía adoptara las medidas oportunas y facilitara los medios materiales y humanos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la nueva normativa de los CIE, el Fiscal de Sala de Extranjería dictó la Nota Interna 1/2015 sobre el protocolo de actuación de los fiscales y el modelo de confección del acta de inspección a dichos centros. En ella se hace referencia a la supervisión de las garantías de los derechos de los extranjeros, prestando atención por ejemplo a las instalaciones, y la posibilidad de realizar visitas periódicas ordinarias y también extraordinarias, en las cuales podrán realizarse entrevistas a los internos. Aún cuando se menciona la voluntad de que en dichas visitas se constate la situación real de los CIE también se alude a modo de recomendación a los avisos de cortesía al director del centro en cuestión, sin que sea necesaria una excesiva antelación⁴⁹.

El tercer pilar en el control y la garantía de los derechos es el de la asistencia letrada del extranjero, en su caso gratuita, al amparo de lo establecido en los artículos 22 de la LOEx y 62 bis 1. e y f LOEx. El conseguir normalizar la asistencia de abogado en los CIE ha sido un logro producto de las reivindicaciones de diferentes instituciones y organismos, ya que en sus orígenes el acceso a los centros, incluso de los defensores del extranjero internado, ante la ausencia de disposiciones legales, fue en más de una ocasión sistemáticamente denegado. La LOEx insiste en el derecho a ser asistido por un abogado, en su caso de oficio, y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo

⁴⁸ Vid. Doctrina de la Fiscalía General del Estado 1883-2013, (consultado el 22 de marzo de 2016). Disponible en:

https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/recopilacion_circulares_consultas_instrucciones.pdf?idFile=a58c03e5-fe0c-41eb-8d99-57010f0733f4

⁴⁹ La memoria de la Fiscalía de Extranjería 2014, apunta a las diferentes medidas de control realizadas por los fiscales y hace expresa alusión a la mencionada nota interna 1/2015 para la plena implementación del régimen legal vigente, p. 10 y p. 15 (consultado el 25 de marzo de 2016). Disponible en:

https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/extranjeria/documentos_normativa!/ut/p/a0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOI9HT0cDT2DDbzcfSzcDBzdPYODTD08jL3dzfQLsh0VASiiSWc!/?numElementosPorPagina=20&paginaDestino=1

justifique. Como recuerda el RD 162/2014, junto a la documentación de ingreso del extranjero, los funcionarios policiales harán constar, para su unión al expediente personal del ingresado, el nombre, dirección y teléfono del abogado que asista al interesado, a quién se le comunicará el ingreso una vez formalizado. Es básica, en la correcta prestación de la asistencia jurídica, la precisión que realiza el artículo 15 del reglamento obligando a los centros a disponer de dependencias que aseguren la confidencialidad de la orientación jurídica que preste al interno su abogado, es decir, sin presencia policial ni con medios externos que dificulten el entendimiento (como aglomeraciones de varias personas en una misma sala, por ejemplo). Los acuerdos de colaboración con los colegios de abogados permitirán establecer las condiciones de funcionamiento del servicio de asistencia jurídica para los internos que lo soliciten. La comunicación con el abogado es tan fundamental para el interno, teniendo en cuenta que este va a ser uno de los garantes de sus derechos durante el internamiento, que debe valorarse positivamente el hecho de que el reglamento insista, frente a incumplimientos en el pasado, que en el momento de su ingreso, el extranjero podrá realizar dos comunicaciones telefónicas gratuitas con su abogado y con un familiar o persona de confianza residente en España.

3.2. Las organizaciones sociales, el Defensor del Pueblo y los representantes parlamentarios

Además del juez, el Ministerio Fiscal y el abogado del interno, el RD 162/2014 concretó, atendiendo también a las persistentes demandas que le precedieron sobre esta cuestión, la posibilidad ya establecida en el artículo 62 bis j) y 62 bis 3 de la LOEX de que las organizaciones sociales constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes puedan visitar los centros de internamiento.

Por lo que se refiere a las organizaciones sociales conviene recordar, como se señalaba anteriormente, que han sido en gran medida las que han realizado de forma constante los informes de denuncia acerca de las precarias condiciones de los CIE y las vulneraciones de derechos en los mismos ejerciendo una supervisión imprescindible que no estaba reglada. Con el reglamento sobre los CIE pueden llevar a cabo un control en una doble dimensión. En primer lugar, a tenor de los artículos 4, 15, 48 y 52 del RD 162/2014, dentro de los CIE, pueden prestar asistencia social mediante la suscripción de acuerdos, convenios o contratos (siempre que tengan experiencia en la prestación de los servicios), desempeñar tareas de formación y tener reuniones de seguimiento de la prestación de los servicios sanitarios, sociales y culturales con miembros de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y representantes de las instituciones, entidades u organizaciones con las que se hayan suscrito convenios para la prestación de dichos servicios. Esa posibilidad se enmarca dentro de la previsión genérica en función de la cual el Ministerio del Interior, como departamento responsable de los centros, pueden suscribir acuerdos o convenios con entidades, instituciones u organizaciones, de carácter

público o privado, mediante los cuales la prestación de los mismos pueda llegar a externalizarse, sin que ello suponga merma alguna de las competencias, responsabilidad y demás funciones que, como titular de los centros, corresponde a los citados órganos administrativos.

Además, en un segundo nivel, y en respuesta a la tradicional opacidad de que han sido objeto los CIE, se contempla la posibilidad (artículo 59 del reglamento) de que se realicen visitas a los centros de las organizaciones para la defensa de los inmigrantes. Se requiere autorización del director para visitar los centros de internamiento y entrevistarse con los internos, en los horarios y condiciones establecidos en las normas de régimen interior, y la solicitud de una acreditación previa mediante escrito dirigido al director al que se acompañará la copia de sus estatutos, los certificados de pertenencia a la organización de los miembros de la misma que soliciten acceder al centro y el objeto de la visita. Estas medidas de prevención están pensadas como forma de asegurar que las organizaciones que acceden a los CIE efectivamente son aquellas que, como exige la normativa, tienen una experiencia en la ayuda a los extranjeros y están acreditadas en la defensa de los derechos de los inmigrantes.

Diferentes instituciones, tanto de ámbito nacional como internacional, desempeñan también una labor de supervisión y garantía de los derechos de los extranjeros. El Ministerio del Interior debe promover la colaboración con las instituciones. Entre ellas es fundamental la labor desempeñada por el Defensor del Pueblo a través de sus informes y sus recomendaciones, que ha influido de forma determinante en la actitud política frente a la inmigración y ha obligado a los tribunales a pronunciarse, como se señalaba anteriormente, sobre la constitucionalidad de la legislación vigente. El Defensor del Pueblo, su Adjunto, o la persona en quien él delegue, según el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, dentro del ejercicio de sus competencias, en la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, pueden personarse en cualquier centro de la Administración Pública, dependientes de la misma o afectados a un servicio público, para comprobar los datos que necesite, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria. Así ocurre en el caso de los CIE, y de ello dan buena muestra sus informes anuales, como veremos más adelante. Además, el Defensor ejerce las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura⁵⁰, tras la ratificación por España del Protocolo

⁵⁰ Vid. La ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En su Disposición Final Única establece: "Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Segundo. Se crea un Consejo Asesor como órgano de cooperación técnica y jurídica en el ejercicio de las funciones propias del Mecanismo Nacional de Prevención, que será presidido por el Adjunto en el que el Defensor del Pueblo delegue las funciones previstas en esta disposición. El Reglamento determinará su

Facultativo de la Convención contra la Tortura⁵¹.

Una última vigilancia de la situación en la que se encuentran los CIE, como mecanismo externo, es posible por parte de los representantes parlamentarios que pueden recabar información de los mismos. En esa línea, el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982 (que ha sido objeto de once reformas parciales) en su artículo 7.1. mantiene que “para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de estas”. Podría discutirse, en todo caso, si esta previsión da derecho a realizar visitas a los CIE para recabar información, la respuesta depende en buena medida también de las previsiones de los reglamentos de asambleas legislativas autonómicas. En todo caso, al igual que ha ocurrido tradicionalmente con las organizaciones que han puesto de manifiesto las carencias de los CIE, algunos grupos parlamentarios a nivel nacional se han posicionado en contra de estos centros exigiendo su cierre⁵².

Todos estos mecanismos de control y supervisión externa al CIE como forma de garantía, se han de completar con las formas de inspección que existen a nivel interno. En ese sentido, el Cuerpo Nacional de Policía, a través de sus unidades propias, puede efectuar las inspecciones de los centros y de su personal que considere necesarias para garantizar el eficaz cumplimiento de sus funciones. Además, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad adoptará los planes oportunos para la inspección sistemática de los centros.

Con todo, y a pesar del desarrollo de una normativa cada vez más minuciosa en la regulación del régimen jurídico interno de los CIE, lo cierto es que estos no han dejado de ser zonas en las que se cometen importantes vulneraciones de derechos que invitan a plantear su desaparición.

4. LA REALIDAD DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

Para conocer la realidad de los CIE conviene tomar en consideración, en primer lugar, algunos de los datos que las instituciones encargadas del control de los mismos proporcionan. Según el Informe anual 2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Defensor del Pueblo, del total de los 42.245 ciudadanos extranjeros detenidos, 7.340 fueron internados en los distintos CIE. De ese total, de 7.340 extranjeros internados, fueron expulsados

estructura, composición y funcionamiento”. Esta norma entró en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE (nº 266, de 4 de noviembre de 2009), por tanto, el 5 de noviembre de 2009.

⁵¹ BOE nº 148, de 22 de junio de 2006.

⁵² Por ejemplo, Compromís el 16 de febrero de 2016 y, más tarde, el grupo Podemos-en Común el 8 de abril de 2016, prestaron sendas proposiciones no de ley en ese sentido y, también, en el ámbito autonómico se han realizado propuestas de este tipo.

3.483. Ello supone que un 47,45% de los extranjeros internados durante el año 2014 no han sido expulsados, cifra similar a la del año 2013. En total se llevaron a cabo 7.696 expulsiones y 4.121 devoluciones⁵³.

Como se ha constatado, por los múltiples informes presentados por diversas organizaciones y por las recomendaciones continuas del Defensor del Pueblo, los CIE, aunque jurídicamente no son considerados como centros penitenciarios, privan en la misma medida de libertad deambulatoria a los migrantes, y lo hacen además en instalaciones no adecuadas, en las que concurren diferentes tipos de extranjeros y se han documentado vulneraciones de derechos⁵⁴. Esta es una cuestión fundamental para entender la realidad de los CIE.

Aunque existe el denominador común entre los extranjeros internos de encontrarse en situación administrativa irregular, hay otras diferencias relevantes respecto a sus condiciones personales, laborales, políticas, sociales y culturales que es necesario tomar en consideración para aproximarse a la diversidad de realidades que conviven en estos centros. Atendiendo a la condición migratoria se pueden identificar, al menos, cuatro grupos principales (que serían susceptibles de ulteriores subdivisiones, pero que dan cuenta al menos de la pluralidad jurídicamente no equiparable aunque se coincida en un mismo espacio)⁵⁵:

1) Los inmigrantes interceptados en la travesía: en este grupo se encuentran las personas que son interceptadas, normalmente en embarcaciones, antes o al llegar a territorio español. Estas personas son repartidas en grupos en los distintos CIE de tal forma que estos centros se convierten en su forma de entrada en la Unión Europea. Hay que tener en cuenta en todo caso, que en este supuesto nos encontramos ante flujos mixtos en los que pueden coincidir tanto inmigrantes económicos, como potenciales solicitantes de asilo o personas que hayan sido sometidas a trata. Si trascurrido el plazo máximo en el CIE no se les puede expulsar, comienza para ellos una estancia en situación irregular, con todos los problemas derivados de la misma.

2) Los inmigrantes que han cumplido pena de cárcel: según la LOEX los extranjeros, residentes o no, que hayan sido condenados por conductas tipificadas en el Código penal en los artículos 312, 318 (referentes al tráfico de

⁵³ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*, pp. 23-24 (consultado el 28 de marzo de 2016). Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-mnp/mecanismo-nacional-de-prevencion-de-la-tortura-informe-anual-2014/>

⁵⁴ SOS RACISMO, *Informe Anual 2015. Sobre el racismo en el Estado español*, SOS RACISMO, San Sebastián, 2015, pp. 125-137 (consultado el 28 de marzo de 2016). Disponible en:

<http://www.sosracismomadrid.es/web/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Anual-2015-SOS-Racismo.pdf>

⁵⁵ Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D y De Lucas, J., "Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 99, septiembre 2012, pp. 201-220 , pp. 211-212.

mano de obra ilegal), y 515, 516, 517, 518 (relativos a pertenencia a organizaciones terroristas o grupos xenófobos), su expulsión se efectuará una vez finalizada la pena privativa de libertad en España. Asimismo, en el caso de los migrantes que se encuentren procesados o imputados por un delito o falta menor para los que la ley estipula una pena inferior a seis años, se puede aplicar en lugar de la privación de libertad la expulsión. Algunas organizaciones que prestan asistencia a los migrantes señalan como imprescindible para la mejora de la gestión de los CIE la distribución en pabellones distintos entre los inmigrantes que han cometido delitos y los que no para evitar conflictos y el incremento de la tensión en la convivencia en el interior de los centros.

3) Los inmigrantes con irregularidad sobrevenida: son personas que estuvieron en algún momento dentro del ámbito de la regularidad, con autorizaciones de residencia y trabajo, pero que no pudieron mantenerse en ella ante la imposibilidad de renovarlas. Aunque su situación administrativa es irregular, han permanecido en territorio español.

4) Los inmigrantes en situación irregular ya establecidos: son personas que entraron en el Estado español de forma irregular, clandestina o mediante un visado de turismo y que han permanecido en él sin regularizar su situación aunque estén empleados en el mercado informal.

Existe una marcada distancia entre la normativa y la praxis del internamiento. Esta diversidad de extranjeros conviven en los CIE en un entorno en el que las quejas, recogidas de denuncias y campañas demandando el cierre, así como diversos informes de las entidades que trabajan directamente con las personas internadas, han ido incrementándose a lo largo del tiempo. Aunque la información sobre los centros no es tan transparente como sería deseable, los mecanismos de control de las organizaciones e instituciones que tienen acceso a los mismos han evidenciado irregularidades persistentes y vulneraciones de derechos. Así, por ejemplo, una de las quejas más reiteradas entre los extranjeros internados es la falta de información acerca de su situación jurídica, a su ingreso y durante su estancia en el CIE. Las personas internadas suelen tener dificultades para acceder a los datos de su abogado, especialmente los internos que han sido trasladados desde otras ciudades. Además la tensión en los CIE entre los procedimientos de protección (asilo, trata y menores) y el de expulsión es evidente, siendo una cuestión pendiente la información y la identificación de potenciales solicitantes de protección⁵⁶.

ACNUR ha enfatizado la conexión que puede darse entre asilo y trata así como la necesidad de separar ambos fenómenos de la inmigración⁵⁷. Una de las

⁵⁶ Pueblos Unidos y SJM (Servicio a Migrantes), *CIE y Expulsiones exprés*, op. cit., p. 35.

⁵⁷ Bhabha, J. y Alfirev, Ch., *Identificación y derivación de las personas víctimas de trata a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional*, PPLAS/2009/03, octubre de 2009 y Christensen, T. M., *Trata con fines de explotación sexual: protección de las víctimas*

claves en la identificación de los solicitantes de asilo es su consideración casi automática, a priori, como inmigrantes económicos del tal forma que son reconducidos a los CIE. El Defensor del Pueblo ha evidenciado que en la práctica el procedimiento establecido por el régimen general de extranjería para la protección de las víctimas de trata y el procedimiento de asilo son compartimentos estancos que ceden ante la inmigración. El RELOEx fue modificado por la LO 10/2011 de 27 de julio, y desarrollado en sus aspectos prácticos por la Instrucción de la DGI/SGRJ/6/2011 de 27 de julio para abordar la cuestión de la trata. Ahora se determina la no incoación de procedimientos sancionadores en materia de extranjería para las víctimas de trata, o la inmediata suspensión de la expulsión o procedimiento sancionador si fuera anterior a su identificación como víctima. Asimismo, se contempla la posibilidad de simultanear la documentación de residencia en vía de extranjería con una solicitud de protección internacional. En este sentido, uno de los grandes retos es encajar la protección de víctimas de trata procedentes de países de la Unión Europea, las cuales están legalmente excluidas del sistema de protección internacional y no les es aplicable el régimen general de extranjería del tal forma que no deberán ser reconducidas a los CIE pero, de hecho, lo son⁵⁸.

Otra queja recurrente es la relativa a la garantía de la asistencia jurídica a los internos, como consecuencia de las dificultades para reunirse con su abogado, de la cual se ha hecho eco el Defensor del Pueblo que solicitó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras la remisión de las instrucciones de las que se dispusiera con relación al horario y régimen de visitas de los abogados a los internos y la valoración que se realizaba respecto a permitir estas visitas fuera del horario general del centro⁵⁹. Precisamente esta institución en el ejercicio de la función de control que se señala anteriormente ha puesto de manifiesto en sus informes anuales de 2014 y 2105 (presentados respectivamente en 2015 y 2016) las carencias que siguen existiendo en los CIE a pesar de la normativa vigente. En efecto, en el informe de 2014 se señalaba que

en la legislación nacional e internacional de asilo, Informe de Investigación nº 16, ACNUR, abril 2011.

⁵⁸ Vid. Defensor del Pueblo "La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles", Informe monográfico, 2012; García Cuesta, S. y Hernández Corrochano, E., "Poblaciones mercancía: una reflexión desde el proceso de investigación sobre la trata sexual en España", *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, nº 1, January 2015, pp. 15-27; en contraste con las disposiciones internacionales sobre esta materia, entre otras, Naciones Unidas, *Principios y Directrices recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas*, Nueva York y Ginebra, 2010; Directiva 2011/36/UE37 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos y a la Protección de las Víctimas, Comisión Europea; y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 - 2016)*, Bruselas, 19 de junio de 2012, COM (2012) 286 final.

⁵⁹ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2014*, p. 221, (consultado el 30 de marzo de 2016).

Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf>

aún no se habían puesto en marcha muchas de las medidas previstas en el reglamento, algunas de las cuales continúan pendientes. Una de las cuestiones reincidentes tiene que ver, como se apuntaba, con la información insuficiente, añadiendo que los extranjeros ingresados en centros de internamiento deben recibir una información suficiente en un idioma que comprendan a los efectos de solicitar acogerse al derecho de protección internacional. Aunque la Dirección General de la Policía consideraba que la información que se facilitaba era suficiente, como consecuencia de la visita realizada se concluyó que debía modificarse el sistema de información para solicitar la protección internacional, al comprobarse in situ que la información era insuficiente y solo se facilitaba a los internos procedentes de pateras. Precisamente en relación con esta cuestión en el ejercicio 2014 se aceptó la recomendación formulada para evitar traslados de extranjeros solicitantes de protección internacional de un centro de internamiento a otro, hasta que finalicen los procedimientos, tal como se había propuesto en el informe del Defensor de 2013 al considerar que tal actuación afectaba al derecho de defensa de los interesados⁶⁰.

Una cuestión básica que recuerda el Defensor del Pueblo, y que ha tenido tradicionalmente una gran transcendencia en los CIE, es la relativa a los partes de lesiones tal como se recoge en el informe de 2014 y en un estudio monográfico de la Unidad del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura⁶¹. En el mismo se señalan las recomendaciones a la Secretaría de Estado de Seguridad (relativas tanto a los centros de internamiento de extranjeros como a los centros penitenciarios, poniendo en evidencia, en mi opinión, que desafortunadamente no es tanta la distancia que los separa aunque la normativa se empeñe en ello) y a las comunidades y ciudades autónomas (para conocimiento de las consejerías/departamentos competentes en atención a su ámbito competencial). En dicha recomendación se pone de manifiesto la necesidad de establecer, en el respectivo ámbito de sus competencias, un modelo de parte de lesiones que contenga los datos mínimos para una efectiva investigación por parte del juzgado correspondiente, lo cual no ha ocurrido tradicionalmente de ahí la llamada de atención del Defensor. Entre estos han de figurar los datos del personal facultativo responsable de la asistencia; los datos de filiación de la persona asistida; las persona/s causante/s de las lesiones (según declaración de la persona asistida); los antecedentes personales de interés en relación con las lesiones (tales como la exploración física, el estado psíquico, el diagnóstico médico, el pronóstico clínico, las recomendaciones terapéuticas); el plan de actuaciones y observaciones; y el juicio de compatibilidad (valorando la consistencia entre los datos del examen médico y psicológico y las alegaciones de malos tratos/tortura de la persona examinada).

⁶⁰ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2014*, op. cit., pp. 219 y 237.

⁶¹ Defensor del Pueblo, *Estudio sobre Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, mayo 2014, pp. 26-27 y pp. 29-30, (consultado el 30 de marzo de 2016). Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2014-06-Estudio-sobre-los-partes-de-lesiones-de-las-personas-privadas-de-libertad.pdf>

En la Recomendación, atendiendo al carácter incompleto que han tenido los partes y con ello la consecuente situación de indefensión en que puede colocarse la persona implicada, se advierte de la importancia de dictar instrucciones a todos los servicios médicos públicos para que los funcionarios que presten servicio en los mismos cumplimenten dicho parte, que debe estar disponible en todas las dependencias de atención sanitaria, incluidas aquellas ubicadas en los centros de internamiento de extranjeros. Un ejemplar del parte debe entregarse directamente y sin intermediarios a la persona interesada, al juzgado de guardia y, en su caso, al juzgado que controla la privación de libertad, debiendo producirse dicha remisión sin demora, con el fin de que la intervención del médico forense (que es quien realizará el informe que debe ayudar al juez a determinar el origen y las consecuencias de las lesiones), no se realice cuando las lesiones ya hayan desaparecido o se hayan modificado sustancialmente. El parte de lesiones no debe entregarse a las personas que custodian al detenido, salvo que sea en sobre cerrado o en circunstancias que acrediten la prevención de un peligro real y grave para la seguridad pública o para la represión de infracciones penales y que dichos datos sean absolutamente necesarios para los fines de una investigación concreta. Asimismo recuerda que las entrevistas médicas con personas privadas de libertad han de realizarse en privado, sin que haya personal de custodia en el área médica ni en zonas de alcance visual o auditivo a la interacción entre médico y detenido, y con el paciente libre de restricciones físicas excepto cuando existan sospechas justificadas de riesgo, en cuyo caso el médico podrá acordar con el detenido realizar la exploración, dejando constancia escrita en el informe de las circunstancias en que esta se ha producido.

Estas precisiones acerca de los partes de lesiones recuerdan que los mínimos exigidos para el respeto de los derechos de los internos no se han cumplido, de tal manera que es imprescindible implementar las medidas que la recomendación pormenoriza. Así lo pone de nuevo de manifiesto el Defensor en su informe de 2015, al tiempo que señala que se han iniciado actuaciones que no corresponden con visitas propiamente dichas, pero que tienen incidencia en la prevención de la tortura, tales como, las relativas a la aplicación informática de la Secretaría de Estado de Seguridad para la recogida de datos sobre quejas de comportamientos policiales que puedan constituir actos de tortura o malos tratos y la asistencia sanitaria en los CIE. Precisamente en relación a esta última cuestión, el Defensor insiste en que continúa pendiente la implantación del mecanismo de derivación sanitario previsto para todos los supuestos de traslados de residentes de los centros de estancia temporal para inmigrantes (CETI), a los centros de internamiento de extranjeros (CIE) con el fin de que remitan a los servicios médicos la información médica de los extranjeros que son trasladados desde los primeros a los segundos⁶².

⁶² Defensor del Pueblo, *Informe anual 2015*, p. 270, (consultado el 1 de abril de 2016). Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2015/>

También desde el ámbito de las organizaciones sociales se han identificado una serie de carencias que suponen un ataque frontal a los derechos de los extranjeros, que no se corresponden con la aplicación de la normativa vigente. Entre ellas pueden mencionarse varias⁶³: en cuanto a las instalaciones, que sigan manteniéndose sistemas de cierre con llave y rejas que ponen en entredicho la ejecución de los planes de evacuación o emergencias de los internos; la vulneración del derecho a la intimidad que supone compartir habitación de dimensiones reducidas con numerosas personas y sin posibilidad de contar con mobiliario suficiente; la ya aludida inexistencia de módulos diferenciados para alojar separadamente a los internos, la falta de implementación de servicios sanitarios permanentes, ya que en la mayoría de casos solo se presta una atención sanitaria básica y no especializada; la falta de un mecanismo para detectar enfermedades contagiosas; la ausencia de intérpretes y traductores; la vulneración de la intimidad en las comunicaciones; el internamiento de personas vulnerables, especialmente menores no acompañados, respecto de los cuales no se siguen protocolos ni procedimientos adecuados para su identificación; la ausencia de garantía de acceso a la defensa jurídica, propiciada por la falta de operativos permanentes o procedimientos poco adecuados para la elevación de reclamaciones o denuncias a los jueces de control; la ausencia de sistemas de vídeo-vigilancia en parte de las instalaciones que impide verificar el correcto funcionamiento del centro, etc.

Ciertamente puede convenirse que las mejoras concretas que ha habido en los centros obedecen más al esfuerzo de las resoluciones de los juzgados de control que la efectiva aplicación del reglamento, que no ha sabido aprovechar e incorporar la jurisprudencia emanada de dichos Juzgados, lo que hubiera contribuido a mejorar y unificar las condiciones de estancia en los CIE y las garantías de los derechos de las personas internadas⁶⁴.

5. BUSCANDO ALTERNATIVAS

Ante las reiteradas y constatadas violaciones de derechos en los CIE y la evidencia de que el internamiento no es una medida eficaz a la luz de aquellas situaciones, no tan extraordinarias, en las que materialmente no puede llevarse a cabo la expulsión, se plantea, cada vez con mayor insistencia, su poca sostenibilidad dentro del marco y los valores constitucionales de nuestro ordenamiento jurídico. Tanto desde el ámbito internacional como desde el

⁶³ Fundación San Juan del Castillo. Pueblos Unidos, *Situación actual de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*, Informe elaborado por las Clínicas Jurídicas de ICADE (Universidad Pontificia de Comillas), Per la Justicia Social (Universitat de València), Dret al Dret (Universidad de Barcelona) y el Observatorio de Derechos Humanos (Universidad de Valladolid) para la Organización No Gubernamental “Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes”, Junio 2015, (consultado el 2 de abril de 2016). Disponible en: http://www.icade.upcomillas.es/images/Clinica_Juridica_ICADE/Informe_situacion_actual_CIE_junio_15.pdf

⁶⁴ Manzanedo, C., “Las calamitosas condiciones de internamiento en los CIE españoles”, en M. Martínez Escamilla (coord.), *Detención, Internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, op. cit., pp. 249-268, p. 268.

nacional se han realizado llamadas de atención destinadas a mejorar su funcionamiento y a buscar alternativas.

Así por ejemplo, la ECRI, como el Defensor del Pueblo, para afrontar las dificultades ya señaladas a propósito de los flujos mixtos, recomienda a las autoridades españolas que prosigan sus esfuerzos para brindar información sobre el procedimiento de asilo a todos los recién llegados a los CIE mediante la distribución de folletos en otras lenguas, en particular las africanas. Asimismo recomienda la simplificación de dichos folletos para facilitar su comprensión, siendo fundamental el papel de los trabajadores sociales tanto en el apoyo psicológico, como en la ayuda práctica para comprender y tener acceso al procedimiento de asilo. También aconseja mejorar el acceso a los CIE por parte de los abogados y que se incremente la presencia de trabajadores sociales en dichos centros⁶⁵.

Por su parte, el Comité DESC ha manifestado su preocupación en los casos de las personas que siguen retenidas en los CIE pendientes de expulsión en condiciones de hacinamiento, sin acceso a la información y a servicios adecuados de asistencia social, médica o legal⁶⁶. El Comité insta al Estado español “a dar pleno efecto a la nueva normativa para mejorar las condiciones de vida en los centros de retención para los extranjeros pendientes de expulsión, especialmente en términos de su acceso a servicios adecuados de asistencia sanitaria, social, legal y médica”⁶⁷. A ello ha intentado darle respuesta el RD 162/2014 con desigual implementación.

Este internamiento preventivo y sistemático en los CIE de toda persona extranjera en determinadas situaciones, como la situación administrativa

⁶⁵ La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) como organismo de derechos humanos del Consejo de Europa, compuesto por expertos independientes, que supervisa los problemas de racismo, xenofobia, antisemitismo, intolerancia y discriminación por motivos como la raza, el origen nacional y étnico, la nacionalidad, la lengua y la religión, ha presentado distintos informes y recomendaciones a los Estados miembros, entre ellos España. Debe tomarse en consideración que el último informe es anterior a la normativa más reciente, algunas de las recomendaciones se han atendido, pero otras no. ECRI (European Commission Against Racism and Intolerance) *Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia*, de 8 de febrero de 2011, p. 40, (consultado el 5 de abril de 2016). Disponible en: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Spain/ESP-CBC-IV-2011-004-ESP.pdf>

⁶⁶ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) cumple así su función como órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes, recoge los informes periódicos de estos (a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años) examinándolos y expresando sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”.

⁶⁷ Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 48º período de sesiones, 30 de abril a 18 de mayo de 2012, *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, E/C.12/ESP/CO/5, 8 de junio de 2012. Consejo Económico y Social, pár. 14, p. 4, (consultado el 8 de abril de 2016). Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50644af62>

irregular, teniendo en cuenta que no se ha cometido ningún delito, tensiona también derechos contenidos en disposiciones internacionales. En ese sentido, quedan afectados el derecho a la libertad y a la seguridad personales proclamado en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, por tratarse de una medida legislativa desproporcionada en relación al objetivo (legítimo) del Estado de regular las migraciones, es discriminatoria y, por tanto, incompatible con el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

El Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia, Mutuma Ruteere, de enero de 2013⁶⁸, también proporcionaba diversas recomendaciones en relación con los CIE. Aunque fue atendida la recomendación acerca del establecimiento de un sistema para que las ONG de defensa de los derechos humanos tuvieran acceso a los CIE, ello no ha permitido salvar algunos de sus déficits, aunque en buena medida ha contribuido a reducir la absoluta opacidad previa de estos centros. Persiste en todo caso la necesidad de separar a los inmigrantes indocumentados en los CIE según si hayan cometido delitos o no.

El Relator insiste en que todas las lesiones sufridas por los inmigrantes en los CIE queden documentadas en informes médicos detallados y que los casos de malos tratos, tortura o muerte sean investigados, enjuiciados y debidamente sancionados. A ese respecto, debería garantizarse el acceso a un juez y a una reparación efectiva.

Una cuestión clave, inaplazable y a menudo soslayada es la que hace referencia a la falta de un enfoque de género⁶⁹, por ejemplo, prestando especial atención a la presencia de posibles víctimas de trata. Tal como se ha destacado anteriormente este colectivo especialmente vulnerado es uno de los grandes olvidados también en los CIE. Es imperativo en este sentido concretar mecanismos competentes para evitar los abusos sexuales cometidos contra las mujeres inmigrantes internadas, fomentando la presencia de funcionarias en los CIE donde haya mujeres retenidas. Asimismo se recuerda la necesidad de seguir ofreciendo al personal de los CIE formación adaptada en materia de derechos humanos y protección internacional.

Un último aspecto que el Relator enfatiza, y que es crucial para ahondar en el inaplazable debate acerca de la necesidad de cerrar los CIE, es el que hace

⁶⁸ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre formas contemporáneas de racismo, xenofobia e intolerancia, Mutuma Ruteere, de enero de 2013, de los CIE se ocupan los párrafos 73 a 75, (consultado el 8 de abril de 2016). Disponible en:

http://www.acnur.es/PDF/informe_mision_relorespecial_racismo_2013_20130806150757.pdf

⁶⁹ Vid. Martínez Escamilla, M. (dir.), *Mujeres en el CIE: género, inmigración e internamiento*, Proyecto I+D+i Iusmigrante (Iuspuniendi e inmigración irregular) (DER 2011-26449) Ed. Gakoa, mayo 2013 y Women's link worldwide, *Mujeres en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) Realidades entre rejas*, mayo 2012.

referencia al hecho de que la privación de libertad no es ni obligatoria ni automática, y no puede obviarse que, en todo caso, esta no puede conculcar el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona. Como se señalaba anteriormente, el respeto a las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos exige que dicha privación sea articulada como un último recurso, por un plazo de tiempo imprescindible y lo más breve posible, en el caso de que no se disponga de una medida menos restrictiva. Por lo tanto, el Relator Especial recomienda al Gobierno que estudie la posibilidad de aplicar otras medidas alternativas a la privación de libertad.

El Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la Fiscalía General del Estado, a través de la Fiscalía especialista en materia de Extranjería, también han realizado diferentes recomendaciones con el fin de mejorar las condiciones de vida de los internos. Así, por ejemplo, entre ellas han sido aceptadas algunas relativas a que se dote a los CIE de unas colchonetas de mayor grosor que las que se están utilizando actualmente (similares a las que se utilizan en comisaría) o que se establezcan criterios comunes para que todos los internos, de forma individual, se les faciliten, por ejemplo, maquinillas desechables para el afeitado, para evitar que se puedan contraer enfermedades por el uso compartido de estos elementos de higiene personal. Otras, sin embargo, que podrían contribuir a optimizar las condiciones de los CIE han sido rechazadas. Entre ellas, el dotar a todos los CIE de asistencia sanitaria permanente, con el fin de garantizar atención médica y de DUE de forma continua, que permita realizar los reconocimientos médicos iniciales de la forma más precoz posible, de acuerdo con el criterio establecido en el parágrafo 53 del Informe Anual 2012 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; y el adoptar las medidas necesarias para que en la consulta médica se garantice el derecho a la intimidad del interno, permitiendo que se pueda cerrar la puerta de acceso al despacho médico, y que, salvo casos debidamente justificados, no esté presente un miembro del Cuerpo Nacional de Policía durante la consulta⁷⁰.

La mayoría de las cuestiones en las que se sigue insistiendo no son nuevas. El I Plan Nacional de Derechos Humanos de 2008 ya establecía como medida 107 la necesidad de reforma y (con poco acierto) de aumento de la red de Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de los inmigrantes irregulares mientras se tramitan los procesos de repatriación. El informe de evaluación de dicho plan, en 2012, consideraba que esta medida se encontraba parcialmente cumplida en mayo de 2011 y, al menos en la parte restante, se encontraba en desarrollo. En la IX Legislatura, el Gobierno se comprometió a evaluar la situación y condiciones de las infraestructuras en uso y a aprobar y ejecutar un Plan de futuro⁷¹. El hecho de que, hasta el

⁷⁰ Informe anual 2014 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Defensor del Pueblo, op. cit., pp. 23-24.

⁷¹ Plan de Derechos Humanos, Informe de evaluación. Noviembre 2012, p. 75, (consultado el 11 de abril de 2016). Disponible en:

momento, no haya existido una continuidad en dicho Plan, por la marcada ausencia de voluntad política al respecto, ha impedido que se siga impulsando no tanto una progresiva mejora normativa del régimen de los CIE cuanto una supervisión de la implementación de la misma.

Ante la criticable situación de los CIE se impone la necesidad de buscar alternativas a los mismos que podrían contemplar la notificación periódica a las autoridades, el depósito de una garantía financiera, o la obligación de permanecer en un domicilio designado, un centro abierto u otro tipo de vivienda especial. En esta línea se sitúa la interesante propuesta de la asociación judicial Jueces para la Democracia, que apostando por un cierre progresivo de los CIE propone su sustitución por una red de pisos tutelados con las suficientes garantías de localización de los extranjeros. Junto a esta podrían adoptarse otras medidas como la retención de pasaporte en dependencias policiales o las presentaciones periódicas en la comisaría. Con ello se conseguiría evitar las vulneraciones de derechos como la protección de la salud física y mental, la tutela judicial efectiva, el derecho de defensa, a la información comprensible sobre su situación, a la intimidad, o a la privacidad de las comunicaciones. Se evitaría además la difícil situación que tienen que vivir los extranjeros que tras permanecer internados el tiempo reglamentariamente previsto como máximo no pueden ser expulsados. En realidad, la medida del internamiento en el CIE no parece ni siquiera imprescindible en los supuestos de personas inmigrantes en situación irregular que hayan cometido delitos con posibilidad de expulsión, puesto que el artículo 89 del Código penal contempla el mantenimiento en prisión hasta materializarla, bajo control judicial y sin necesidad de internamiento en el CIE.

La ya mencionada Circular 6/2014 recuerda que existen otras medidas cautelares que pueden ser adoptadas “en sustitución” del internamiento, entre ellas indica, la presentación periódica ante el instructor o la retirada del pasaporte, exigiendo, como se señalaba anteriormente, una valoración sobre la viabilidad real de la expulsión y las circunstancias personales genéricas y específicas del extranjero para formar elementos de juicio sobre la petición de internamiento, puesto que si estas no concurren el internamiento como medida cautelar carece de sentido. Asimismo la circular requiere a los instructores para que consulten enlaces web de ACNUR con el objetivo de detectar países en riesgo a los que no se debiera expulsar a los extranjeros.

La propuesta de alternativas a los CIE puede encontrarse también en las recomendaciones internacionales. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes⁷² recuerda la necesidad de buscar alternativas a la

<http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2013/01/INFORME-DE-EVALUACION-DEL-PLAN-DE-DDHH.pdf>

⁷² Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes en su informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/20/24), 2 de abril de 2012, párrafo 48 a 60 (consultado el 13 de abril de 2016). Disponible en:

<http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A->

detención administrativa de los migrantes. Entre las posibilidades que el Relator plantea hay una pluralidad de alternativas a la privación de libertad, entre ellas, la obligación de registrarse, el depósito de documentos, las cauciones, fianzas o seguridades con la intervención de un fiador, la obligación de comparecer ante las autoridades, la gestión de casos o libertad vigilada, la obligación de residir en un lugar determinado, la vigilancia electrónica, el arresto domiciliario a tiempo completo o parcial, y el regreso voluntario. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria también ha recomendado que "antes de recurrir a la detención deberían siempre examinarse otras medidas alternativas distintas de la detención, tales como la obligación de comparecer ante la policía"⁷³.

Es fundamental considerar las alternativas a la detención, de tal forma que la legislación establezca una escala móvil de medidas de menos a más restrictivas que permita analizar la proporcionalidad y necesidad de cada una. Algunas medidas no privativas de la libertad pueden llegar a ser tan restrictivas (por sí mismas o en combinación con otras) que constituyen formas alternativas de privación de libertad en vez de alternativas a esta. Por eso hay que considerar el efecto acumulado de las restricciones, así como el grado y la intensidad de cada una de ellas. Las alternativas a los CIE deben ajustarse a los principios pertinentes del Derecho internacional, incluidos los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

Las reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad⁷⁴ se refieren a aquellas que se sitúan en el sistema de justicia penal pero, por analogía, estas previsiones pueden servir de orientación sobre las medidas no privativas de la libertad aplicables a los extranjeros. En las mencionadas reglas se dispone, entre otras cuestiones, que la introducción, definición y aplicación de dichas medidas estarán prescritas por la ley; que las decisiones sobre la imposición de medidas no privativas de la libertad estarán sometidas a la revisión de una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente; que la persona objeto de medidas no privativas de la libertad estará facultada para presentar peticiones o reclamaciones ante la autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente sobre cuestiones que afecten a sus derechos individuales en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad; que la dignidad de la persona será protegida en todo momento; y que se respetará el derecho a la intimidad. No basta con plasmar estas propuestas en un reglamento para que realmente sean efectivas, para ellos son, además, imprescindibles, mecanismos de implementación y de supervisión del cumplimiento.

HRC-20-24_sp.pdf

⁷³ Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria E/CN.4/1999/63/Add.3, párr. 33, (consultado el 13 de abril de 2016). Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3297.pdf?view=1>

⁷⁴ Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio), 14 de diciembre de 1990, Asamblea General. Resolución 45/110, (consultado el 15 de abril de 2016). Disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8305.pdf?view=1>

La International Detention Coalition⁷⁵ ha propuesto un modelo de evaluación con cinco medidas para evitar y reducir las detenciones innecesarias. Esas medidas consisten en: 1) presumir que la privación de libertad no es necesaria; 2) examinar y evaluar cada caso; 3) evaluar el entorno comunitario; 4) aplicar condiciones en la comunidad si es necesario; 5) recurrir a la privación de libertad únicamente como último recurso y en casos excepcionales.

Aunque haya sido positivo el desarrollo normativo del régimen jurídico de los CIE, lo cual permite salvar algunas situaciones tradicionales de arbitrariedad (cuando, por ejemplo, se cedía a la dirección del centro el cumplimiento de la medida cautelar de internamiento), no se puede seguir ignorando que el respeto a los derechos de las personas internadas, entre ellos el derecho a la libertad, y también la necesidad de protección frente a la detención arbitraria, invitan a prescindir de ellos. Aún con la apelación legal al carácter de medida excepcional del internamiento y a la vigencia de principios como el de proporcionalidad, es vital insistir en una especie de “presunción contra el internamiento”. Antes de recurrir a éste, deben priorizarse las medidas alternativas no privativas de libertad, tomando en consideración, en su caso, que en supuestos de grupos especialmente vulnerables (aunque los extranjeros en situación de irregularidad, por sí, ya lo son) como en los solicitantes de asilo, los menores no acompañados, las mujeres víctimas de trata, las embarazadas o las víctimas de violencia de género, no ha de proceder el internamiento⁷⁶.

La puesta en marcha de alternativas puede tomar en consideración distintas condiciones⁷⁷. En primer lugar, el internamiento podría ser aplicable solo y exclusivamente en los casos en que no proceda el mantenimiento de la situación de libertad, que ha de ser el estatus general optando inicialmente por la repatriación voluntaria, es decir, no puede ser utilizado como una especie de medida de “control migratorio”. Desde esta perspectiva no podría plantearse la adopción de la medida cautelar para los supuestos de situación de permanencia irregular de inmigrantes en que no se haya dado la posibilidad de retorno voluntario. Además, tan solo podría acudir al internamiento de manera subsidiaria y excepcional, con control judicial, una vez que se haya comprobado el fracaso de las medidas cautelares no privativas de libertad. Estos dos pasos podrían ser vías paulatinas y graduales hasta conseguir que se aplicaran no ya de forma prioritaria, sino exclusivamente, medidas menos invasivas en términos de derechos.

⁷⁵ International Detention Coalition, *There are alternatives. A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, IDC Secretariat, Melbourne, (consultado el 16 de abril de 2016). Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/Events/IDC.pdf>

⁷⁶ Amnistía Internacional, *Hay alternativas: no a la detención de personas inmigrantes. Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento de los centros de internamiento de extranjeros*, Madrid, Febrero 2013, p. 30, (consultado el 16 de abril de 2016). Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Informe%20CIEs.OK?CMD=VEROBJ&MLKOB=32231612626>

⁷⁷ Sánchez Tomás, J. M., “Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares”, op. cit., pp. 87-88.

En un contexto en el que las violaciones de derechos han sido una constante en los CIE y las legítimas dudas sobre la constitucionalidad del internamiento han estado siempre presentes, junto a la consolidación de una opinión sobre la innecesaria severidad y baja efectividad de esta medida, es imprescindible articular un sistema alternativo de medidas cautelares que haga innecesario acudir a la privación de libertad. Desde el respeto, la garantía y el compromiso con los derechos humanos, para avanzar en esa dirección, sobran razones y hay alternativas.