



Universidad de Alcalá

**LA REALIDAD DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE
EXTRANJEROS: SITUACIÓN DE LAS PERSONAS INTERNADAS
EN ELLOS**

Autor: José Luis Sánchez Varela

**XIV edición del Máster Universitario en Protección Internacional de los Derechos
Humanos (Universidad de Alcalá)**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I – ACERCAMIENTO AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN.....	6
II- SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN ESPAÑA.....	10
1. Evolución de la migración en España.....	11
2. Inmigración e integración: dualidad necesaria.....	13
III- LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA....	17
1- Evolución normativa de los Centros de Internamiento de Extranjeros.....	20
A) La ley orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y sus reglamentos.....	21
B) La Orden Ministerial de 1999 sobre el régimen interno de los CIE y su funcionamiento.....	25
C) La Ley Orgánica 4/2000, sus reformas y sus reglamentos.....	28
D) Mención especial a la influencia de la Unión Europea en la reforma de la LO 2/2009.....	34
2- Realidad actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros: el Reglamento de 2014.....	38
A) La participación de las organizaciones no gubernamentales tras el Reglamento 2014.....	47
IV- MARCO DE PROTECCIÓN INTERNACIONALES Y NACIONALES.....	51
1- Marco Internacional de Protección.....	52
A) El ámbito universal: la Organización de Naciones Unidas.....	52
B) El ámbito regional Europeo: Consejo de Europa y Unión Europea..	57
a) El Consejo de Europa.....	57
b) La Unión Europea.....	60
2- Marco nacional de protección: el Defensor del Pueblo.....	60
V- CRÍTICAS Y POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS A LOS CIE.....	67
VI- CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	75

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- CAT: Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- CERD: Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes.
- CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros.
- ComitéDR: Comité para la eliminación de la discriminación racial.
- CP: Código Penal.
- CPT: Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes.
- DDHH: Derechos Humanos.
- DP: Defensor del Pueblo.
- DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- INE: Instituto Nacional de Estadística.
- LO: Ley Orgánica.
- MNP: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones.
- ONG: Organización no Gubernamental.
- ONU: Organización de Naciones Unidas.
- PDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TC: Tribunal Constitucional.
- TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
- TS: Tribunal Supremo.
- UE: Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

Los CIE están unidos a la idea de violación de Derechos Humanos (en adelante, DDHH) desde su creación. Nadie sabe con certeza absoluta lo que realmente ocurre dentro de ellos debido a la opacidad que les caracteriza. Es por eso, que el objeto de este trabajo es intentar clarificar la realidad que gira en torno a ellos, así como buscar alternativas al internamiento para buscar soluciones no tan dramáticas a los inmigrantes.

Pero no solo se trata de buscar soluciones alternativas al internamiento, sino que también es necesario tratar de encontrar cuál es la raíz del problema, es decir, por qué se ve a los inmigrantes como unas personas totalmente ajenas a nosotros a los que hay que expulsar.

Para tratar de vislumbrar esos objetivos, será necesario en primer lugar tener una idea de lo que es el fenómeno de la migración, así como conocer cuál ha sido la evolución de la misma en España en los últimos años. No sólo conocer la evolución de la inmigración, sino la capacidad que España ha tenido de integrar a los inmigrantes en nuestra sociedad, y la visión que los españoles puedan tener de este fenómeno.

Para ello es importante saber qué es un migrante, un flujo migratorio, por lo que se podrá acudir a instrumentos internacionales a fin de entender estas ideas. Los datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), también serán importantes para conocer esa evolución en España. Por su puesto, la opinión que tiene la doctrina al respecto será de gran utilidad para tratar de entender cómo la sociedad asimila este fenómeno.

A continuación, profundizaré en la figura de los Centros de Internamiento de Extranjeros (en adelante, CIE) como tal en España. Es necesario conocer su normativa para saber como están regulados y para, en último término, conocer los derechos afectados por tal internamiento así como las condiciones del mismo. Por ello, me basaré en el estudio de las sucesivas leyes orgánicas y reglamentos que en los últimos años regulan a los CIE, así como la jurisprudencia que, como se podrá comprobar, ha servido y mucho para ir clarificando esa normativa.

Pero el estudio no estaría completo si no se conocen los mecanismos de protección, tanto internacionales como nacionales, con los que se cuenta para proteger a las personas que se encuentran internadas en los CIE.

Las Naciones Unidas (en adelante, ONU), así como otros organismos a nivel regional europeo como el Consejo de Europa, desempeñan un papel importante a la hora de proteger los derechos de las personas migrantes. Con sus numerosas recomendaciones a España elaboradas por los correspondientes Comités, se ha podido avanzar en los últimos años a una mejora de las circunstancias que, sin ser la deseable, es mejor en muchas ocasiones.

Del mismo modo que a nivel internacional, a nivel internacional contamos con las importantes actuaciones de los Jueces de Control, el Ministerio Fiscal, las Organizaciones no Gubernamentales (en adelante, ONGs) y el Defensor del Pueblo. Todos ellos han favorecido a mejorar las condiciones y a permitir conocer la realidad de lo que ocurre en los CIE. Realidad que muchas veces sorprende por la dureza de las condiciones.

Por lo tanto, para poder elaborar esta parte correspondiente a los mecanismos de protección, es necesario acudir a tratados internacionales y normativa interna, para conocer como se regula la actividad del Defensor del Pueblo o de las ONGs.

Para finalizar el estudio es importante tratar de buscar soluciones al problema planteado. Basándome en la propia normativa y en las opiniones doctrinales, se conjugarán soluciones que podrían permitir el cierre definitivo de los CIE para, de esta manera, poner fin a este capítulo negro de la historia de los DDHH en España.

I. ACERCAMIENTO AL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN

España forma parte del mundo globalizado que caracteriza el actual período de la historia. Una globalización consistente en una rápida circulación de capitales, unido a un aumento de la producción en cadena para adaptar a su antojo los criterios de los consumidores que reciben constantemente impulsos a través de los medios de comunicación y el constante cambio tecnológico¹. Una de las notas características de este período es la ingente cantidad de movimientos transfronterizos de personas que se producen, y por lo tanto, los mestizajes culturales. Esto es reconocido por altas instancias internacionales como la Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU) quien en el Pacto Mundial sobre migración, o Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes², adoptada en septiembre de 2016, reconoce que la humanidad ha estado en movimiento desde tiempos antiguos y que las personas se desplazan por razones muy diversas que van desde la búsqueda de nuevas oportunidades, hasta la huida de situaciones difíciles como conflictos armados, pobreza, inseguridad alimentaria, terrorismo, violaciones de derechos humanos e incluso como consecuencia de los efectos del cambio climático o desastres naturales.

En dicho Pacto Mundial sobre Migración también se puede encontrar un dato importante que refleja este continuo movimiento de personas, así en el año 2015 el número total de migrantes ascendió a más de 244 millones de personas en todo el mundo, de los cuales 65 millones fueron personas desplazadas por la fuerza y de entre los cuales 21 millones de personas fueron refugiados, 3 millones fueron solicitantes de asilo y 40 millones desplazados internos³.

Los movimientos migratorios se producen principalmente por dos razones: la búsqueda de trabajo o de mejorar las condiciones de vida de las personas. Existen opiniones en la doctrina que consideran que estos movimientos de personas son promovidos de manera tácita por todos los estados afectados por la migración, es decir, los países emisores y los países receptores de la misma, ya que, estos últimos, en

¹ J. GOYTISOLO y S. NAÏR, “*El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*”, Ed: Aguilar, Madrid, 2000. Pp: 26-28.

² Párrafo 1 del Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo período de sesiones. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 13 de septiembre de 2016, Nueva York, A/71/150.

³ Párrafo 3 del Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo período de sesiones. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 13 de septiembre de 2016, Nueva York, A/71/150.

numerosas ocasiones a lo largo de la historia han necesitado de mano de obra barata para continuar con su progreso, de tal manera que convierten al migrante en un objeto de cambio ligado a la ley de la oferta y la demanda⁴, y no como un sujeto de derechos al que hay que integrar.

A la hora de afrontar el fenómeno de la migración conviene tener en cuenta que existen dos instrumentos jurídicos internacionales que configuran el hecho de migrar como un derecho de las personas. Me estoy refiriendo concretamente a dos instrumentos, en primer lugar, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyos arts. 13.2 y 14 reconocen el derecho de toda persona a salir y a regresar a cualquier país y al derecho de toda persona a buscar asilo en cualquier país⁵.

El segundo instrumento jurídico internacional al que me quiero referir es al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo art. 12.2 reconoce también el derecho de toda persona a salir libremente de cualquier país.⁶

Destaca también el momento en el que la sociedad internacional aprobó la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares⁷. Conviene destacar simplemente que todos los derechos en ella contemplados se tienen que reconocer sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política, origen nacional étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica o cualquier otra condición, tal y como se establece en el art. 7 del mismo. De hecho, en el marco de esta convención se creó el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, que abarca todos los países independientemente de si un Estado ha ratificado la Convención o no. En relación con los Centros de Internamiento de Extranjeros (en adelante, CIE) hay que destacar que dicho Relator Especial consideró que “los Estados no deberían privar a los inmigrantes de su derecho a la libertad en razón de su situación de inmigración”⁸ y ha instado a que consideren “progresivamente abolir la detención administrativa de

⁴ J. GOYTISOLO y S. NAÏR, “*El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*”, Ed: Aguilar, Madrid, 2000. Pp: 19-20.

⁵ Art. 13.2 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 por la Resolución 217 A (III).

⁶ Art. 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁷ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

⁸ Doc. A/65/222, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - 3 de agosto de 2010, párrafo 85.

migrantes”⁹. Definir un CIE no es una tarea fácil, según la ley un CIE es un establecimiento de carácter no penitenciario, cuya finalidad es mantener bajo custodia a personas extranjeras de forma preventiva y cautelar para garantizar su expulsión. Es decir, los CIE se crean para poder recluir de manera preventiva a personas extranjeras que, por las causas establecidas en la ley, se hayan en una situación de irregularidad para así poder llevar a cabo su expulsión.

A la vista de este panorama, surge, como Francisco Fernández Marugán¹⁰ observa, la pregunta de si se puede afirmar que exista una relación entre globalización, inmigración y desigualdad. Los Estados, de una u otra forma, han intentado establecer mecanismos para favorecer los aspectos positivos de la globalización, intentando fijar unos estándares económicos, sociales y políticos. Ejemplo de ello, por cercanía geográfica, es la Unión Europea; organización internacional de integración que ha sido capaz de aunar fuerzas de 27 estados, con políticas comunes de toda índole, a fin de lograr el bienestar de sus ciudadanos.

Sin embargo, la globalización tiene a su vez ciertos aspectos negativos. Uno de ellos es la desigualdad existente entre las diferentes regiones del mundo que empuja a cientos de miles de personas a dejar atrás sus raíces para tratar de encontrar una vida mejor en otros rincones del mundo. Existen numerosos flujos migratorios en el mundo pero destaca particularmente el Mar Mediterráneo como lugar de entrada de los flujos de personas provenientes de África y de Oriente Próximo. Por poner un ejemplo, en el año 2017, 17.438 personas llegaron por el Mar Mediterráneo a Europa, de las cuales 485 murieron o desaparecieron en dicho mar durante la travesía¹¹. De hecho, de entre todos los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea, el segundo que más preocupa a los ciudadanos españoles es la llegada de inmigrantes/refugiados a territorio europeo y cómo hacer frente a esta situación¹².

A pesar de lo que la mayoría de la opinión pública pueda entender, la migración favorece directamente a los países receptores de la misma. ¿Cómo un estado europeo

⁹ DOC. A/HRC/20/24, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 12 de abril de 2012, párrafo 72.

¹⁰ F. FERNÁNDEZ MARUGÁN, “La política de inmigración tras el cambio de ciclo. Especial consideración al internamiento y al asilo”, en M. REVENGA SÁNCHEZ y J.J. FERNÁNDEZ ALLES (coords.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2016, 19-58, p. 21.

¹¹ Datos obtenidos de la página web de la Organización Internacional para las Migraciones: <http://missingmigrants.iom.int/>. Fecha de consulta: 28/02/2018.

¹² Real Instituto Elcano “Barómetro del Real Instituto Elcano” (BRIE). Madrid, diciembre 2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie38. Fecha de consulta: 19/03/2018.

puede mantener unos buenos sistemas de protección social o jubilación con la sangrante pérdida de población y baja natalidad que caracteriza al continente? La respuesta es clara: emigrantes. De aquí al año 2025¹³ será necesario la llegada de 123 millones de inmigrantes a los países del Norte si estos quieren mantener esos sistemas sociales. Lo cual no hace sino surgir la idea del inquietante modelo de *Gastarbeiter*¹⁴, o *guest worker*, surgido en la República Federal Alemana en los años 60 para suplir la creciente necesidad de producir. Es decir, la peligrosa idea de que los países del Norte solamente aceptan inmigración cuando les conviene por motivos de producción, ya que, esto, pone en peligro la integración de las personas migrantes al no tener ni si quiera la voluntad de que ese migrante se quede en el país y pueda asentarse en el mismo ya que, al venir a como trabajador para suplir una necesidad coyuntural, en el momento en el que esa necesidad desaparezca, no cabe esperar que el estado receptor siga teniendo interés en que ese migrante permanezca en sus fronteras. Y esta idea es, precisamente, la que pone en peligro a los propios migrantes y la que permite que poco a poco surjan en los estados opiniones racistas y xenóforas, al ver al migrante como una mercancía barata al que no hay que integrar para no recibir influencias culturales distintas a las del país receptor. Y esta idea se refleja muy bien en, lo anteriormente citado, modelo *Gastarbeiter*, cuando la República Federal Alemana decía aquello de “*Inder, nicht Kinder!*”. Es decir, queremos indios, no niños. Lo cual refleja la nula posibilidad de que los inmigrantes indios pudiesen entrar en las fronteras de la República Federal Alemana con sus familias para poder asentarse en dicho país. Lo único que se quería eran trabajadores.

Para poder realizar el estudio de los CIE, conviene tener claro una serie de conceptos e ideas. La idea básica que hay que tener clara es el concepto de migración y de lo que gira alrededor del mismo. Es verdad que no existe una definición jurídica oficial sobre el concepto de migrante, pero si acudimos a la ONU, esta define al migrante como “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros”¹⁵.

¹³ J. GOYTISOLO y S. NAÏR, *op. cit.* pp: 49-53.

¹⁴ J. DE LUCAS, “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de la política de inmigración”, en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAIAsA, Madrid, 2002, pp: 23-45.

¹⁵ Definición obtenida de la página web de la Organización de las Naciones Unidas: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions> Fecha de consulta: 13/04/2018.

Para el trabajo que nos ocupa, conviene también saber lo que se entiende por migrante irregular. Así, si atendemos a la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM), la misma define dicha situación como aquella “persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras el vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor”¹⁶.

II. SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN EN ESPAÑA

Antes de comenzar a desarrollar este punto, conviene señalar que no existen datos totalmente fiables sobre el número exacto de extranjeros que entran en territorio español, ya que, a veces, la manera en que estas personas entran (Mar Mediterráneo, por ejemplo), hace muy difícil su computo exacto. Sin embargo, existen varios métodos para contabilizar el número de extranjeros que viven en España, y esos métodos ofrecen datos bastante fiables. Personalmente, los dos métodos que me parecen más apropiados son el Padrón Continuo y el Registro Central de Extranjeros.

Respecto del padrón continuo: sin duda los datos aportados por este sistema pueden ser considerados como los más fiables. Esto es así porque toda persona que emigra y se quede en territorio español, ya sea de forma legal o no, tiene que darse de alta en el padrón municipal en donde fije su residencia, y esto le permite el acceso a una serie de servicios. Por ello, el padrón continuo va a ofrecer las cifras de las personas nacionales o extranjeras empadronadas en el municipio concreto durante el período de un año. Sin duda, el hecho de que no se necesite ningún tipo de permiso de residencia para poder empadronarse, hace que este sistema sea el que arroje datos más fiables¹⁷.

Por otro lado, el Registro Central de extranjeros: cualquier extranjero, sea de la Unión Europea o extracomunitario, deberá registrarse en este registro si tiene pensado residir en España durante un período superior a 3 meses. Así, el 1 de enero de 2017 había 5.053.887 personas extranjeras registradas en el Registro central de extranjeros, de las

¹⁶ A. GIOVANETTI RAMOS, “Inmigrantes en situación irregular y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)”, en A.G. CHUECA SANCHO (director), “*Derechos Humanos, Inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*”, Ed. Lex Nova, Valladolid 2010, 97-111, p. 98.

¹⁷ Es por esta razón que, en lo sucesivo, todos los datos que aparecen en la exposición de este trabajo referidos a población española o extranjera serán contabilizados de acuerdo al Padrón Continuo.

cuales, el 58,9% pertenecían al Régimen de Libre Circulación de la UE y el 41,1% restante pertenece al Régimen General.¹⁸

1. Evolución de la inmigración en España

Durante siglos España se caracterizó por haber sido un país emisor de migrantes, principalmente por la población que emigraba al continente Americano. Esta situación fue la tónica dominante hasta la segunda mitad del siglo XX. Efectivamente, hasta la segunda mitad del siglo XX, no se puede decir que la población extranjera en España fuese especialmente numerosa. Así, por ejemplo, según datos del INE de 1981, el número de extranjeros en ese año fue de 631.546 personas, lo que representaba el 1,7% del total de la población española que en esa fecha se situaba en 37.683.363 personas¹⁹.

Si se avanza 10 años más en el tiempo, se podrá observar que en 1991, el número de extranjeros sigue sin tener una especial importancia, ya que apenas representan el 2,2% (845.977 personas extranjeras) de la población española²⁰.

Habría que esperar hasta el año 2001, cuando realmente se produce un aumento importante en la cantidad de extranjeros en España. A fecha de ese año, hay 2.172.201 personas de origen extranjero en España, es decir, un 5,3% de la población total española de la época²¹.

La causa principal de este aumento considerable de población extranjera en España en ese corto período de tiempo de 20 años, se debió a la mejora de la situación económica y de la calidad de vida que gozaban los ciudadanos que vivían en territorio español. Por ello, se puede afirmar, que la razón principal por la que los extranjeros llegaban a España era precisamente para buscar una vida mejor en un entorno económico y social más favorable.

¹⁸ Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/certificado/201612/Residentes_Principales_Resultados_31122016.pdf . Fecha de consulta: 06/03/2018.

¹⁹ C. MARTÍNEZ ALCALÁ, *Dinámica de la inmigración en España (1998-2008): factores determinantes*. Universidad de Jaén, Jaén 2013, pp. 85.

²⁰ C. MARTÍNEZ ALCALÁ, *op. cit.* pp. 89.

²¹ C. MARTÍNEZ ALCALÁ, *op. cit.* pp. 90.

Toda esta llegada de extranjeros a territorio español hizo que los sucesivos gobiernos se pusiesen en marcha a la hora de elaborar una política migratoria, algo de lo que tradicionalmente España había carecido. Esta nueva política migratoria comenzó a estar encaminada a buscar maneras sobre cómo canalizar la llegada de estos flujos migratorios a territorio español, así como reforzar la lucha contra el lado más oscuro de la inmigración, es decir, la trata de seres humanos, mafias, accesos clandestinos de inmigrantes. Esto último tiene especial importancia si atendemos a los actuales problemas de seguridad que existen con el creciente número de ataques del terrorismo extremista islámico.

Sin embargo, en el año 2009 se va a producir una drástica reducción de la población extranjera en España como consecuencia de la coyuntura de crisis económica que vive el país. Así, si atendemos a los datos del INE, en el año 2009 hubo 449.814²² personas extranjeras censadas en España. El descenso es sin duda significativo.

Para finalizar el desarrollo de la evolución de la inmigración en España, al acudir a los datos de los últimos años se puede observar que se ha ido produciendo un incremento de la población extranjera. Según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística, a fecha de enero de 2017, España contaba con 46.572.132 de habitantes, de los cuales, 4.572.807 personas eran extranjeras. Esto supone que durante el año 2016 el número de extranjeros aumentó en 6.892 con respecto al número del año pasado y supone un aumento del 21,9%²³. Por otro lado, los principales colectivos de extranjeros residentes en España son el rumano (1.01597), el marroquí (760.702), el británico (306.082), el italiano (263.644) y el chino (207.005).²⁴

Otro dato característico es que a fecha de 30 de junio de 2017, el número de personas interceptadas intentando entrar en España ha sido de 29.000 personas, 22.000 de ellas han intentado acceder a territorio nacional por vía marítima y han sido interceptadas. Asimismo, las solicitudes de protección internacional han sido de 40.000 personas durante 2017.²⁵

²² M. PAJARES, “*Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*”. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010, pp. 23.

²³ Instituto Nacional de Estadística,

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiD atos&idp=1254734710990 . Fecha de consulta: 16/03/2018.

²⁴ Informe Anual del Defensor del Pueblo 2017, Madrid, pp. 240.

²⁵ Informe Anual del Defensor del Pueblo 2017, Madrid, pp. 241.

No hay que olvidar que la inmigración es una realidad en constante movimiento, y que está condicionado por múltiples factores, por lo que es razonable pensar que en los próximos años la llegada de extranjeros a España volverá a sufrir subidas y caídas en función, no sólo de la situación que viva el propio estado español, sino de la coyuntura internacional que empuje a ciudadanos de otros estados a acudir a nuestras fronteras.

2. Inmigración e integración: dualidad necesaria

Como se está pudiendo comprobar, a partir de los últimos años del S. XX España se ha convertido en un país receptor de inmigrantes. Ahora bien, cabe preguntarse de qué manera esos inmigrantes conviven en nuestro país y cómo España facilita (o no) esa convivencia entre nacionales e inmigrantes.

Lo primero que conviene matizar es la diferencia entre los términos²⁶ inserción social e integración. Esta diferenciación es importante ya que si nos referimos a inserción social, estaríamos haciendo referencia simplemente a la inclusión de personas extranjeras en nuestra sociedad, ya sea como trabajadores, como vecinos, como amigos... sin embargo, integración significa esa misma inclusión, pero sin que ello conlleve la marginación de los migrantes ni que se vean obligados a perder sus propios rasgos culturales para poder convivir en otro país.

Es decir, integración implica igualdad de derechos y obligaciones, el trato equivalente de nacionales e inmigrantes no implica la asimilación cultural, debe de existir una interacción entre los nacionales del país receptor y la población inmigrante ya que la mera coexistencia no favorece la integración de los colectivos. Así, en palabras de Francisco Torres²⁷, integración es *“el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad española en igualdad de condiciones, derechos y deberes con los nacionales mediante el cual puedan llegar a ser participantes activos de la sociedad de acogida, conformando también la vida social, económica y cultural, sin que se les imponga el precio de la renuncia a su cultura de origen”*.

²⁶ F. TORRES, “La integración de los inmigrantes y algunos de los desafíos que nos plantea”, en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAIAAsA, Madrid, 2002, pp: 49-73.

²⁷ F. TORRES, *op. cit.* pp 52.

Una vez aclarados estos conceptos, lo que ahora conviene saber es si en España se produce efectivamente una integración de las personas que llegan a nuestras fronteras o no.

Considero importante tomar como punto de partida dos conflictos sociales ocurridos en España en los últimos años: el caso de El Ejido²⁸ y el caso de Lavapiés²⁹. En primer lugar, el caso de El Ejido³⁰, este fue uno de los episodios xenófobos y racistas más recordados de la historia reciente de España. Numerosos vecinos (Españoles) de este municipio cargaron durante la noche del 6 de febrero del 2000 contra todo tipo de locales, símbolos, y edificios relacionados con inmigrantes, desde mezquitas hasta comercios regentados por los mismos.

En segundo lugar, el caso más reciente del madrileño barrio de Lavapiés, en el que se produjo una situación contraria cuando el 16 de marzo de 2018 un grupo de inmigrantes de origen principalmente Senegalés llevaron a cabo una serie de protestas que derivaron en violencia al acusar a la policía de la muerte de un conciudadano suyo.

Dos ejemplos, situaciones distintas, pero un mismo común denominador: España no está llevando a cabo una correcta labor de integración de la población inmigrante.

Una de las principales razones por las que esta integración no termina de producirse en España es, lo que a ojos de Juan Goytisolo y Sami Naïr³¹, un complejo de superioridad de las sociedades llamadas “occidentales”, el eterno eje Norte-Sur del que se hablaba antes. Es curioso lo rápido que la sociedad olvida su historia reciente, ya que hasta hace relativamente poco en términos históricos, España era un país exportador de inmigrantes. “*Recuerda que fuiste inmigrante en Alemania*”, es una frase de Basilio Baltasar³² que refleja muy bien esta idea, y es que la sociedad española parece que se siente cómoda en su posición de país occidental, miembro de la UE, en definitiva, de los considerados “países ricos”. Estamos ante lo que Fernando Savater llama “raza maldita”³³, refiriéndose con este término a los inmigrantes pobres que llegan a nuestras

²⁸ https://elpais.com/diario/2000/02/07/espana/949878022_850215.html Fecha de consulta: 9/5/2018.

²⁹ <http://www.elmundo.es/madrid/2018/03/17/5aad44c5e5fdeaab538b45e0.html> Fecha de consulta: 9/5/2018.

³⁰ E. MARTÍN, “El Ejido, dos años después. Realidad, silencios y enseñanzas”, en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAlAsA, Madrid, 2002, pp: 74-97.

³¹ J. GOYTISOLO y S. NAÏR, *op. cit.* pp: 128.

³² https://elpais.com/diario/2000/03/30/opinion/954367204_850215.html Fecha de consulta: 10/5/2018.

³³ https://elpais.com/diario/2000/03/05/opinion/952210805_850215.html Fecha de consulta: 10/5/2018.

fronteras para trabajar en puestos de baja cualificación, es, en definitiva, el siempre típico desprecio de los ricos hacia los pobres.

Por lo tanto, otra de las razones de falta de esa integración es precisamente el hecho de que la gran mayoría de inmigrantes que entran en nuestro país se dedican a puestos de baja cualificación. Esta situación perpetúa la idea del inmigrante pobre, posiblemente conflictivo por el hecho de ser pobre, y del superior jerárquico español, más cualificado. He aquí la vuelta a la idea de la superioridad. Sin duda esta situación no favorece en absoluto a la integración de los inmigrantes ya que no permite la movilidad social ascendente, ni genera una imagen positiva de los mismos.

Respecto de la normativa propiamente dicha, no hay que dejar escapar la consecuencia principal que los Acuerdos Schengen tienen sobre las personas no comunitarias de la UE. El Espacio Schengen favorece la homogeneización de la normativa referida a la entrada y salida, expedición de visados... pero al mismo tiempo, complica el acceso a ciertos derechos. Por ejemplo, las consecuencias que la crisis de los refugiados de Siria de los últimos años ha tenido de la regulación europea son nefastas, cerrando la puerta a miles de personas con posibilidad de obtener la condición de refugiado.

Si hacemos referencia a la legislación nacional, en la LO 4/2000³⁴ los extranjeros residentes en España tienen derecho de sufragio en las elecciones municipales, pero, sin embargo, el art. 23 de la CE limita la posibilidad de participar en la función pública a los ciudadanos españoles, poniendo un límite muy importante a la posibilidad de los extranjeros de defender sus propios derechos.

Otro de los problemas para una correcta integración es sin duda el factor cultural. En este punto del factor cultural no se puede dejar de hablar del concepto y la idea del multiculturalismo³⁵. El multiculturalismo surgió en la década de los ochenta en EEUU como respuesta al fracasado modelo de integración social en dicho país, particularmente como respuesta a la integración de los afroamericanos. Es sin duda curioso ver como un país que se ha ido formado a lo largo de los años con inmigrantes, tuviese (y siga teniendo) problemas de integración. De esta manera, el multiculturalismo

³⁴ Artículo 6 de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

³⁵ G. DIETZ, *Multiculturalismo, interculturalidad y educación: una aproximación antropológica*. Ed. Universidad de Granada, Granada 2003.

se fue extendiendo por el viejo continente europeo, un continente que recibía un importante número de inmigrantes, y en el que España no se quedaba atrás.

Definir de una sola manera el multiculturalismo no es tarea fácil³⁶, se puede decir que el multiculturalismo es una manera de apertura mental ante la diversidad cultural y también como una respuesta a esa globalización que pretende uniformar las sociedades. Es decir, el multiculturalismo considera positiva la existencia de distintas culturas y por esta razón hay que permitir a las personas mantener sus rasgos culturales que son precisamente los que nos hacen distintos unos de otros. En esa diversidad, en el respeto a esas diferencias, es donde se sitúa el multiculturalismo. En los últimos años, uno de los retos a los que se está enfrentando el multiculturalismo es a su acomodo con el liberalismo³⁷, cuyo principal interés son los derechos individuales, el individualismo. La mejor manera de aunar ambos puntos de vista es reconocer los derechos individuales y al mismo tiempo reconocer los derechos colectivos de aquellos grupos que tienen rasgos diferenciales, es decir, no homogeneizar ni negar las diferencias que están ahí.

Al hablar de aspectos culturales, querría resaltar el caso de la población de religión Islámica en España. Esta población, desde los atentados del 11-S y muy particularmente desde el último reguero de atentados terroristas de corte radical islámico, está siendo particularmente el foco de ataques racistas y rechazo por parte de la población Europea, y por lo tanto, también Española. Precisamente en este punto quisiera destacar a un autor que, desde mi punto de vista, ha sido muy crítico con la inmigración que practica la religión del Islam. Me estoy refiriendo a Giovanni Sartori³⁸. Sartori es firme defensor del pluralismo, que busca una sociedad óptima entendida como tal una sociedad integrada. Pero la integración del pluralismo no es igual que la del multiculturalismo y, de hecho, Sartori crítica el multiculturalismo al entender que éste persigue la balcanización de la sociedad al pretender igualdad ante la ley de personas que no son iguales³⁹. Según Sartori, el pluralismo respeta la multiplicidad cultural pero no pretende fabricarla, a diferencia de lo que según él hace el

³⁶ J.C. VELASCO, "El Multiculturalismo, ¿Una nueva ideología?", en J. ALCINA y M. CALÉS (eds), *Hacia una ideología para el siglo XXI*, Ed: Akal, Madrid, 2000. Pp. 146-163.

³⁷ G. DIETZ *op. cit.* pps. 40-41

³⁸ G. SARTORI. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*. Ed. Taurus, Madrid, 2003.

³⁹ https://elpais.com/diario/2001/04/05/cultura/986421609_850215.html Fecha de consulta: 11/5/2018.

multiculturalismo. Para Sartori el pluralismo busca una sociedad abierta para asegurar la paz intercultural⁴⁰.

Volviendo a hacer referencia a los inmigrantes que practican la religión del Islam, Sartori considera que el inmigrante islámico es el más distante respecto de nosotros, considerándolos además como fundamentalistas⁴¹. El pluralismo busca una sociedad integrada⁴² en el sentido de asimilación de reducir las diferencias culturales sin que ello implique borrarlas. Sin embargo, al mismo tiempo, Sartori considera que el hecho de que esos inmigrantes musulmanes que practican la religión islámica la sigan practicando cuando llegan a territorio europeo es un obstáculo a su integración⁴³ ya que considera totalmente incompatibles ambas culturas, al entender el Islam como una cultura en sí misma, de la que emana todo: religión, Derecho, costumbres...⁴⁴.

Desde mi punto de vista, esta manera de Sartori de enfrentarse a los inmigrantes musulmanes es la que pone en peligro su integración, al “tirar la toalla” con respecto a ese colectivo de inmigrantes por entender que las diferencias son tan enormes que son imposibles, o prácticamente imposibles, de superar.

Quisiera concluir este apartado destacando la importancia de lo que, para mí, es una correcta integración, que no es más que aquella que se basa en el respeto mutuo de las diferencias que por supuesto existen entre las distintas culturas, sin pretender homogeneizar ni obligar a los migrantes que llegan a nuestras fronteras a sentirse obligados a seguir unos cánones que no son los suyos y que no hace más que conseguir el efecto contrario: la no integración. Y es que la integración es importante, no solo para la correcta convivencia entre las personas, sino porque el hecho de tener una conciencia integradora probablemente favorecería a que no existiesen los CIE en nuestro país.

III. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Si existe un capítulo conflictivo en la historia de la política de inmigración española ese es el referido a los Centros de Internamiento de Extranjeros. Actualmente existen en España 7 CIE, a saber: Barranco Seco (Las Palmas de Gran Canaria), Hoya

⁴⁰ G. SARTORI *op. cit.* pp. 32.

⁴¹ G. SARTORI *op. cit.* pp. 151.

⁴² G. SARTORI *op. cit.* pp. 165-166.

⁴³ J. DE LUCAS y F. TORRES *op. cit.* pp. 69.

⁴⁴ G. SARTORI *op. cit.* pps 139-153.

Fría (Santa Cruz de Tenerife), Sangonera La Verde (Murcia), Zona Franca (Barcelona), Zapadores (Valencia), La Piñera (Algeciras, este CIE tiene a su vez un anexo en Tarifa, en la Isla de las Palomas) y Aluche (Madrid), que tienen una capacidad de 2.572⁴⁵ plazas entre todos ellos. Hay que tener en cuenta que el CIE de Fuerteventura (El Matorral) se cerró temporalmente en el 2012 debido a la bajada del número de cayucos que llegaban a la isla, y de momento, no se ha producido su reapertura. Asimismo, también hay que tener en cuenta la apertura, de manera temporal, del CIE de Málaga en el centro penitenciario Málaga II (Archidona), que, en principio, tal y como habilitó el Gobierno, solamente estuvo funcionando como CIE de noviembre de 2017 a enero de 2018 debido a que el CIE de Murcia estaba sobrepasado en cuanto a su capacidad.

Antes de entrar a analizar en profundidad la realidad de los CIE y su evolución normativa, es importante destacar la dificultad⁴⁶ con la que se encuentra cualquier organismo nacional o internacional, de acceder a cualquier información oficial que tenga que ver con estos centros. Por ello, el control efectivo de estos centros ha sido, por lo tanto, una tarea difícil como consecuencia del hermetismo que les ha caracterizado siempre por parte de los diferentes Gobiernos.

Posteriormente profundizaré sobre la evolución normativa que han sufrido los CIE hasta nuestros días, pero ahora mismo cabe decir que, la primera vez que los CIE aparecieron en el ordenamiento jurídico español fue con la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (en adelante LO 7/1985). Ya en esta ley, su artículo 26.2 rezaba lo siguiente:

“En los supuestos a que se refieren los apartados a), c) y f) del número anterior, se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente (...)”⁴⁷.

Esta ley, actualmente derogada, ya permitía la posibilidad de que se estableciese, con carácter preventivo y cautelar, el ingreso en un centro de un extranjero que

⁴⁵ F. MARTÍNEZ LIBOREIRO, “Derechos de las personas internas en los centros de internamiento de extranjeros: especial referencia a la situación de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual”, en M. REVENGA SÁNCHEZ y J.J. FERNÁNDEZ ALLES (coords.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 223-275.

⁴⁶ M. GONZÁLEZ BEILFUSS, “El régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros: evolución normativa y cuestiones pendientes”, en M. REVENGA SÁNCHEZ y J.J. FERNÁNDEZ ALLES (coords.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2016, 59-104, p. 61-63.

⁴⁷ Artículo 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

estuviese esperando su expulsión del territorio por haber incurrido en unas causas determinadas por la ley hasta que se sustanciase dicho expediente de expulsión. Y es importante también destacar, que ya esta ley afirmaba el carácter no penitenciario de dichos centros de internamiento.

Como ya se ha dicho, la LO 7/1985 fue sustituida por las posteriores leyes de extranjería desde que se aprobó la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social. Esta última ley ha sufrido reformas y se le han desarrollado varios reglamentos para poder llevar a cabo la aplicación de los preceptos relativos a los CIE, hasta llegar al actual reglamento regulado en 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.

Si lo que se pretende es encontrar una definición sobre qué es un CIE, lo mejor es acudir al Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo. Dicho Reglamento, en su artículo 1.2 establece lo siguiente:

“Los centros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario, dependientes del Ministerio del Interior, destinados a la custodia preventiva y cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería, y de los extranjeros que, habiéndoseles sustituido la pena privativa de libertad por la medida de expulsión, el juez o tribunal competente así lo acuerde en aplicación de lo dispuesto por el artículo 89.6 del Código Penal⁴⁸.”

Tal y como establece ese artículo, los CIE no pueden tener carácter penitenciario y su única naturaleza es la cautelar, para que se pueda llevar a cabo el fin último de estos centros: la custodia de los extranjeros que están pendientes de expulsión, devolución o regreso por las causas tasadas en la ley. Esta custodia preventiva solamente está prevista para un plazo máximo que, en teoría, no puede superar los 60⁴⁹ días y siempre tiene que haber una autorización judicial para que se produzca el internamiento de un extranjero en estos centros.

Por último, y antes de entrar en el desarrollo de los CIE, hay que tener clara la diferencia entre los CIE y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (en

⁴⁸ Artículo 1.2 del 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.

⁴⁹ Artículo 21.2 del 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.

adelante, CETI). La definición de los CIE se acaba de ver, sin embargo conviene tener claro lo que es un CETI para delimitar las diferencias entre los mismos.

En primer lugar, los CETI van a depender del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, a diferencia de los CIE que, como se verá, dependen del Ministerio del Interior. La normativa de los CETI se contempla en los arts. 264 a 266 del Real Decreto 557/2011⁵⁰, en donde los delimita como un medio que tiene el Ministerio de Trabajo e Inmigración para cumplir con sus fines de integración social. Según dicho Ministerio, los CETI son “establecimientos de la Administración Pública, concebidos como dispositivos de primera acogida provisional y destinados a dar servicios y prestaciones sociales básicas al colectivo de inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Ciudades con Estatuto de Autonomía, en tanto se realizan los trámites de identificación y chequeo médico previos a cualquier decisión sobre el recurso más adecuado en función de su situación administrativa en España”⁵¹.

Por lo tanto, como se puede comprobar, a diferencia de los CIE, los CETI son solamente centros de primera acogida de inmigrantes para darles prestaciones básicas para posteriormente decidir sobre su situación. Además el período máximo en el que una persona puede estar en un CETI es de 1 año⁵². Actualmente existen 2 CETI que son el de Ceuta, con una capacidad de 512 plazas, y el de Melilla, con una capacidad de 480 plazas. Aclarada esta diferencia, procedo a iniciar el desarrollo de los CIE.

1. Evolución normativa de los Centros de Internamiento de Extranjeros

Para conocer la situación actual, es importante saber cómo ha sido la evolución de todas las normas que han ido regulando los CIE, desde 1985 hasta el último Reglamento de 2014. Por ello, a continuación, me dispongo a desarrollar las principales características de dichas normas, hasta llegar a nuestros días con el esperado, aunque no haya cumplido las expectativas, Reglamento de 2014.

⁵⁰ 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.

⁵¹ http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm Fecha de consulta: 13/04/2017.

⁵² <https://rmabogadosalicante.es/centros-de-estancia-temporal-inmigrantes/> Fecha de consulta: 13/04/2017.

A. La ley orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y sus reglamentos

Una de las principales características que uno observa cuando comienza el estudio de la evolución normativa de los CIE, es la escasa cantidad de normas que regulan dichos centros. Así las cosas, la LO 7/1985 es la primera ley de extranjería que se va a elaborar en España desde la llegada de la democracia.

Como se ha citado anteriormente, el art. 26 LO 7/1985 es el primer artículo que previó la posibilidad de que se detuviese a un extranjero con carácter preventivo que estuviese inmerso en un procedimiento de expulsión por las causas fijadas en dicha ley, concretamente en el art. 26.1 apartados a), c) y f).

“Los extranjeros podrán ser expulsados de España, por resolución del Director de la Seguridad del Estado, cuando incurran en alguno de los supuestos siguientes:
a) Encontrarse ilegalmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia o, en su caso, el permiso de residencia, cuando fueran exigibles. (...)
c) Estar implicados en actividades contrarias al orden público o la seguridad interior o exterior del Estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países. (...)
f) Carecer de medios lícitos de vida, ejercer la mendicidad, o desarrollar actividades ilegales.”

Esta ley establecía que este internamiento solamente podía ser determinado por el Juez de Instrucción del lugar en el que hubiese sido detenido el extranjero, una vez que la autoridad gubernativa le hubiese dado parte de dicha detención en un plazo máximo de 72 horas. Asimismo, se fijaba el primer límite temporal al internamiento, y es que un extranjero no iba a poder estar en un centro de internamiento por más de 40 días. Por increíble que parezca, esta escasa regulación, un artículo sobre el internamiento de extranjeros, estuvo vigente en España durante 15 años.

Pero durante este tiempo, el Tribunal Constitucional (en adelante, TC), tuvo posibilidad de pronunciarse sobre el precepto que se refiere al internamiento de extranjeros. El TC se hallaba ante un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Defensor del pueblo contra los arts. 7, 8, 26 y 34 de la LO 7/1985. El artículo que interesa a efectos del estudio de este trabajo es el artículo 26.

El Defensor del Pueblo sostenía la inconstitucionalidad concretamente del párrafo 2 del art. 26, concretamente cuando este artículo permite la detención del extranjero “con carácter preventivo cautelar mientras se sustancia el expediente” y distingue dos situaciones, uno con la detención gubernativa, y otro, con el internamiento

del extranjero por la autoridad judicial. Según el Defensor del Pueblo, este párrafo 2 vulneraba los arts. 17.1 y 2, 24 y 25.3 en relación con el art. 13, todos ellos de la Constitución (en adelante, CE)⁵³. El TC recuerda que el derecho a la libertad que se reconoce en el art. 17.1 CE corresponde tanto a los nacionales como a los extranjeros.

Hay que destacar también, cómo el TC se remite a los Tratados Internacionales particularmente al art. 5.1 f) de la Convención Europea de Derechos Humanos que permite la privación de libertad de una persona “si se trata del arresto o la detención legal de una persona para impedirle la entrada irregular en el territorio o contra la que está en curso un procedimiento de expulsión o extradición”⁵⁴.

El TC recuerda que el recurrente no ha cuestionado en ningún momento el carácter preventivo o cautelar, es decir, el párrafo 1 del art. 26 LO 7/1985 ya que observa que se da cuenta de que no existe contradicción con el art. 17.1 CE al haberse respetado el principio de legalidad y la exigencia de Ley Orgánica para establecer una pérdida de libertad. Asimismo, el TC observa que no se está cuestionando que “que la detención preventiva o cautelar” del art. 26.2 de dicha ley orgánica respeta la previsión de que no se pueda exceder el plazo de la detención más de setenta y dos horas fijado por el art. 17.2 CE.

Aclarado esto, el TC observa que la inconstitucionalidad que intenta demostrar el Defensor del Pueblo es la referida a la autoridad gubernativa que deberá dirigirse al juez instructor. El Defensor del Pueblo consideraba que debido a la naturaleza administrativa de la actuación, y basándose en el art. 25.3 CE que establece que “la administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad”, la inconstitucionalidad de dicho precepto es evidente.

En su interpretación, el TC entiende que dada la “ambigüedad y equivocidad”⁵⁵ del precepto impugnado, resulta difícil establecer si efectivamente existe vulneración de la CE. Pero, precisamente por ello, el TC recuerda que en su STC 93/1984 se estableció que solo ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de un precepto cuando “resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación”⁵⁶. Cosa que, como recuerda el TC, no ocurre en este caso.⁵⁷

⁵³ STC 115/1987, de 7 de julio, párrafo 3.

⁵⁴ Artículo 5.1 f) del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

⁵⁵ STC 115/1987, de 7 de julio, Fundamento Jurídico 1º

⁵⁶ STC 115/1987, de 7 de julio, Fundamento Jurídico 1º.

⁵⁷ STC 115/1987, de 7 de julio, Fundamento Jurídico 1º.

Esta es la idea básica con la que el TC no declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado por el Defensor del Pueblo. Salva la inconstitucionalidad afirmando la intención del legislador de suprimir la libre disposición que anteriormente tenía la Administración, al introducir la figura del Juez Instructor, y que, por lo tanto, existe una actuación judicial para poder llevar a cabo el ingreso de un extranjero en un centro privativo de libertad.

El TC reconocía que se cumplían los requisitos de reserva de ley para poder privar a alguien de libertad, y además destacaba el carácter no penitenciario de los CIE como una garantía adicional de la ley para que los extranjeros no fuesen sometidos al tratamiento de los centros penitenciarios.

Una vez vista la Sentencia del TC, es importante ahora escribir unas líneas sobre los dos Reglamentos que desarrollaron esta LO 7/1985. El primero de ellos es el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Como se puede observar, el Real Decreto 1119/1986 fue aprobado antes de que el TC emitiera la STC 115/1987, por lo que ninguna de las recomendaciones de este Tribunal fueron introducidas en el Real Decreto.

Lo más destacable de este Real Decreto es su art. 88, que introduce dos nuevas medidas cautelares que son la presentación periódica o la residencia obligatoria. Asimismo, declara que no se podrá ni aplicar las dos medidas anteriores ni decretar el internamiento de un extranjero cuando éste, al ser notificado del expediente de expulsión, manifieste su propósito de salir voluntariamente del país dentro de un plazo de 10 días desde la notificación.

Por último, este artículo también permite que si, el extranjero expresa su deseo de salir voluntariamente, incluso aunque ya se hayan iniciado las medidas cautelares de presentación periódica, residencia o después de haberse efectuado la detención, entonces se dejarán automáticamente sin efecto y el extranjero tendrá un plazo de 5 días para poder salir del territorio español.

Por último, el último acto normativo que desarrolló la ya derogada LO 7/1985 es el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. No deja de sorprender que el legislador esperase casi 10 años desde la Sentencia del TC para que un nuevo reglamento sobre extranjería

viese la luz. Además, va a ser la primera vez que aparezca como tal el término “centros de internamiento de extranjeros” en un texto normativo.

Este Reglamento va a introducir las recomendaciones que el TC expuso en su sentencia en lo que se refiere al juez instructor, y de esta manera el art. 108.1 queda redactado de la siguiente manera:

El Juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero, a petición de la autoridad gubernativa que acuerde dicha detención, en el plazo de setenta y dos horas desde la misma, podrá autorizar su ingreso en centros de internamiento de extranjeros que no tengan carácter penitenciario, con la finalidad de asegurar la sustanciación del expediente administrativo y la ejecución de la expulsión.

Aquí, el legislador ya no deja lugar a dudas de que va a ser el juez instructor el único que puede autorizar el ingreso de un extranjero en un CIE, y por lo tanto, el único que puede privarle de libertad. Las causas del ingreso siguen siendo las mismas, es decir, las contempladas en el art. 26.1 a), c) y f) de la LO 7/1985.

Algo importante es que por primera vez se va a permitir que los extranjeros internados en estos centros gocen de los mismos derechos que se recogen en el capítulo preliminar de este Reglamento, siempre y cuando no se vean afectados por la privación de libertad. Pero, en especial, el derecho que se reconoce expresamente en el art. 108.7 va a ser el de asistencia letrada, que se podrá proporcionar de oficio, y, en su caso, de un intérprete para poder comunicarse con su letrado.

Por otro lado, hay una mención expresa a los menores. El Reglamento establece que un menor no podrá ingresar en un CIE, y deberá ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores a no ser que haya un informe favorable del Ministerio Fiscal y que sus padres o tutores legales se encuentren en un mismo centro y hayan expresado su deseo de permanecer juntos⁵⁸.

El Reglamento reconoció expresamente que los CIE dependen del Ministerio del Interior y que su custodia y vigilancia serán competencia de la Dirección General de la Policía.

⁵⁸ Artículo 108.8 del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

También hay que destacar que el Reglamento fijaba unas normas básicas de régimen interior en su artículo 111, tales como que los internos están obligados a cumplir las normas de convivencia y de régimen interior del centro, que el centro contará con una Junta y que será la Dirección del centro quien determinará el horario del mismo. Además, se fijaba la existencia de un servicio sanitario en cada centro y la posibilidad de trasladar a un extranjero a un hospital si el personal sanitario en vista de su gravedad así lo considerase oportuno.

Lo que resulta sorprendente de este Reglamento, es que algunos de los preceptos, al menos los relativos a los CIE, se refieren a derechos fundamentales de las personas, por lo que nunca deberían haber sido regulados por Reglamento, sino por ley orgánica en virtud del principio de reserva de ley de la CE. No obstante, este Reglamento nunca fue impugnado y por lo tanto no hubo ni si quiera posibilidad de que el TC se manifestara sobre ello, por lo que siguió en vigor en la manera en la que se redactó hasta su derogación.

B. La Orden Ministerial de 1999 sobre el régimen interno de los CIE y su funcionamiento.

Esta Orden Ministerial de 1999, actualmente derogada, se publicó para hacer cumplir el mandato del artículo 113⁵⁹ del Reglamento de 1996 y fue la primera normativa que aprobó, 3 años más tarde del Reglamento de 1996, las normas de funcionamiento y de régimen interior de los CIE.

Lo primero que sorprende de esta Orden Ministerial es que en su Exposición de Motivos el Gobierno de aquel entonces reconoce que los CIE “adolecían de una falta de regulación que venía originando innumerables problemas jurídicos y materiales”. Asimismo, reconoce la “precaria situación que hasta ahora venían presentando los Centros de Internamiento de Extranjeros, carentes de una normativa que desarrollara las previsiones legales”⁶⁰.

⁵⁹ “El Ministro de Justicia e Interior dictará las normas que se consideren necesarias para regular el funcionamiento interno de estos centros, en desarrollo de lo dispuesto en este Reglamento.” Artículo 113 del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985.

⁶⁰ Exposición de Motivos de la Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

Este reconocimiento de la Exposición de Motivos sorprende porque a pesar de ello, el legislador estima más conveniente aprobar una Orden Ministerial en lugar de aprobar una norma con rango de ley que, al menos, solventase el problema de la falta de regulación y cumplierse con el principio de reserva de ley.

De hecho, esta Orden Ministerial fue objeto de Sentencia del Tribunal Supremo⁶¹, concretamente en el año 2005, en donde anulaba ciertos preceptos de dicha Orden Ministerial.

Resulta curioso que esta Sentencia del TS se produzca en el año 2005, y que, en el año 2003 el TS se va a pronunciar sobre el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000. Es decir, que la sentencia que decide sobre la Orden Ministerial de 1999 se va a producir años después de que el TS emita sentencia sobre una norma anterior a la propia Orden Ministerial. Y hay que destacar esta circunstancia ya que el TS, en su sentencia sobre la Orden Ministerial, va a basar parte de sus fundamentos jurídicos en la sentencia sobre el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000⁶²

El TS, en la STS 3009/2005 sobre la Orden Ministerial de 1999, recuerda que las partes recurrentes basan su recurso en que consideran que se ha infringido el principio de reserva de ley al considerar que la Orden Ministerial regula aspectos que infieren en derechos y libertades de las personas y que por lo tanto no pueden ser objeto de regulación por una Orden Ministerial.

El TS desmonta ese argumento de la parte recurrente entendiéndose⁶³ que no se puede considerar que la Orden Ministerial infrinja el principio de legalidad ya que fue dictada en virtud de una habilitación de una norma superior a ella jerárquicamente y porque, además, la Orden Ministerial simplemente lo que hace es desarrollar una norma superior a ella. Es decir, no crea nada nuevo y por lo tanto, a ojos del TS, no estaría infringiendo el principio de legalidad. En definitiva, el TS considera que:

“(…) nos hallamos ante una disposición general de carácter organizativo, pues fue dictada en virtud de una habilitación reglamentaria cuyo objetivo consiste en regular el funcionamiento interno de los centros de internamiento de extranjeros; por ello, no podemos afirmar que conculque, como acertadamente señala la Sala de instancia, la reserva constitucional sobre los derechos y libertades fundamentales de los extranjeros,

⁶¹ STS 3009/2005, de 11 de mayo.

⁶² STS 1924/2003, de 20 de marzo.

⁶³ STS 3009/2005, de 11 de mayo, Fundamento Jurídico 2º.

regulados en el momento de su promulgación por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio (...)"⁶⁴.

Sin embargo, el TS sí que va a estimar en parte el recurso contencioso-administrativo y va a anular los siguientes artículos de la Orden Ministerial 1999, a saber: art. 30 apartados 1, 2, 3, 6, 8, y 9; art. 33 apartado 5 y el art. 34⁶⁵. Va a ser precisamente a la hora de anular esos preceptos cuando el TS base parte de sus argumentos en la STS 1924/2003. El TS, apelando a su propia jurisprudencia, sentencia lo siguiente:

“La anulación del apartado 2 del citado artículo 130 del Reglamento afecta directamente y en su integridad al artículo 34 de la Orden impugnada, en cuanto establece una serie de medidas para garantizar el orden y la convivencia en los centros de internamiento de extranjeros, al facultar al Director, por el tiempo necesario, en los supuestos de alteración del orden y de la seguridad del centro o de sus empleados o de otros extranjeros ingresados, para el empleo de la fuerza física legítima con el fin de restablecer la normalidad, bajo los criterios de oportunidad, congruencia y proporcionalidad, así como autorizar la separación preventiva del agresor por el tiempo necesario, en habitación individual.

De la misma forma, la anulación del apartado sexto del Reglamento, como norma jerárquicamente superior a la Orden de 22 de febrero de 1999, acarrea la nulidad de los apartados 1, 2, 3, 6, 8 y 9 del artículo 30, que regulan el régimen de visitas y comunicaciones, e imponen unas limitaciones o restricciones al derecho de los internos a comunicarse con sus familiares o representantes diplomáticos o consulares de su país y con cualquier otra persona, o establecen la posibilidad de imponer determinadas medidas correctoras, como la suspensión de las comunicaciones, cuando durante las entrevistas, tanto los extranjeros ingresados como los visitantes, no observen las normas de comportamiento, las cuales no se concretan, como tampoco se dice ni especifica quién decide la prohibición de entrega de efectos, productos o instrumentos que pueden poner en peligro la salud e higiene de los extranjeros ingresados o la seguridad de éstos o del centro y consiguientemente acuerde su comiso.”⁶⁶

Por último, el TS anula el apartado 5 del artículo 33 ya que considera que limita la presentación de todas las peticiones y quejas, incluyendo los recursos que se pueden presentar ante un Juez, ante el Director del centro, siendo este último el que, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, las remitirá a la autoridad u órgano a quien vayan dirigidas. Ya que esta situación impediría a los internos dirigirse directamente a las autoridades a quienes vayan dirigidos su petición, queja o recurso.

Sea como fuere, el hecho es que esta Orden Ministerial va a estar vigente durante 15 años, hasta que sea derogada por el Reglamento de 2014.

⁶⁴ STS 3009/2005, de 11 de mayo, Fundamento Jurídico 2º.

⁶⁵ Art. 30 apartados 1, 2, 3, 6, 8, y 9; art. 33 apartado 5 y art. 34 de la Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

⁶⁶ STS 3009/2005, de 11 de mayo, Fundamento Jurídico 4º.

En el artículo 2.1 de esta Orden Ministerial se reitera de manera más clara que en el Reglamento de 1996 que solamente un juez podrá realizar el ingreso de un extranjero a un CIE.

Lo más destacable de esta Orden Ministerial es que reconoce desde un punto de vista formal una realidad que ya llevaba existiendo años. Concretamente, en la Disposición adicional segunda la Orden Ministerial crea formalmente los CIE de Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Las Palmas y Murcia; a pesar de que ya llevaban varios años en funcionamiento.

Por otro lado, reconoce los órganos y servicios que deberán existir en cada centro⁶⁷, y obliga a la existencia de un Servicio de Asistencia Sanitaria y Social en cada uno de esos CIE.

En cuanto al estatuto jurídico de los extranjeros internados, cabe destacar que reconoce solamente un tiempo de paseo diurno de dos horas diarias⁶⁸, obliga a la Dirección del centro a garantizar la libertad religiosa de los extranjeros y respetará sus ritos y su alimentación. Sin embargo, esta última previsión la condiciona a la existencia de partidas presupuestarias suficientes para poder llevarla a cabo.

Por último, cabe destacar que esta Orden Ministerial permite en su artículo 39 el reingreso de un extranjero a un CIE si la orden de expulsión no se hubiese podido llevar a cabo. Este reingreso deberá ser del plazo que reste hasta el máximo legal autorizado.

C. La Ley Orgánica 4/2000, sus reformas y sus reglamentos

Finalmente llegamos a la última Ley de extranjería que existe en nuestro país, Ley que, por otro lado, no ha estado libre de reformas.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, vino a derogar la LO 7/1985 no implicó grandes cambios con respecto al régimen de los extranjeros internados en los CIE. En primer lugar, el artículo 62.1 bis vuelve a repetir que “los centros de internamiento de

⁶⁷ Artículo 7.1 de la Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

⁶⁸ Artículo 29.3 Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario; y el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar”⁶⁹. En el artículo 62.1 se fijan las causas por las que se podrá internar a un extranjero en alguno de estos centros. Según este artículo, las causas son las contempladas en el artículo 53.1 apartados a), d), y f), en el artículo 54.1 apartados a) y b) y en el artículo 57.2 de dicha ley. Se puede observar que el artículo 53.1 apartados a), f) y el artículo 54.1 apartado a) coinciden prácticamente en su totalidad con las causas que ya establecía la LO 7/1985 en su artículo 26.1 apartados a) y f). Por esta razón, conviene destacar todas las causas de internamiento que impone la LO 4/2000 ya que, a pesar de que algunas guardan una indudable similitud con las de la LO 7/1985, no son exactamente idénticas.

De esta manera, las causas por las que se puede producir el internamiento de un extranjero son las siguientes: Artículo 53 apartados a), d) y f):

“a) Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.

d) El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica o de alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

f) La participación por el extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público previstas como graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.”

Por su parte, en el artículo 54.1 apartados a) y b) establece lo siguiente:

“a) Participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicados en actividades contrarias al orden público previstas como muy graves en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

b) Inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito.”

Por último, el artículo 57.2 se encarga de fijar la última de las causas:

“Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, 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.”

⁶⁹ Artículo 62.1 bis de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Esta ley, en este mismo artículo 62.1, también va a introducir la necesidad de que, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, sea un Juez el que resuelva el internamiento mediante un auto motivado.

La primera reforma de la Lo 4/2000 se va a producir a través de la Ley orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Es decir, el mismo año de su aprobación se reformó por primera vez. Esta reforma no supuso grandes cambios con respecto a la regulación de los CIE, por lo que solamente hay que destacar que con ella, dejaron de ser excepcionales las medidas cautelares alternativas al internamiento del artículo 61 4/2000, tales como la presentación periódica ante las autoridades competentes, la retirada de pasaporte, la residencia obligatoria en un determinado lugar o cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada.

Por último, esta reforma consideró que el único derecho fundamental que los extranjeros tienen limitado es el derecho ambulatorio (artículo 60.2 LO 4/2000).

Posteriormente a esta reforma del año 2000, se aprobó el Reglamento de extranjería del año 2001⁷⁰. Este Reglamento tampoco supuso grandes cambios con respecto a los CIE, simplemente hay que destacar que otorgó rango reglamentario a ciertos contenidos de la Orden Ministerial de 1999, como por ejemplo aquello que se refiere a que la competencia sobre los CIE corresponde al Ministerio del Interior, que se ejercerá a través de la Dirección General de la Policía.

Si hay un aspecto importante de este Reglamento de 2001 es que el TS se pronunció sobre el mismo en la STS 1924/2003. Esta Sentencia va a anular los apartados 2 y 6 del artículo 130 del Reglamento. Dichos apartados regulaban la imposición de medidas a los internos que no respeten la convivencia y la posibilidad de que los internos se comuniquen con sus abogados, familiares, amigos o personal diplomático.

Lo que el TS tenía ante sí era responder a la pregunta de si el precepto impugnado tiene o no reserva de ley. El TS termina fallando que efectivamente dichos

⁷⁰ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

preceptos del art. 130 del Reglamento violan el principio de legalidad ya que dicho artículo se refiere a cuestiones que atañen directamente al estatuto jurídico de los extranjeros, y que, por lo tanto, tienen que ser regulados por ley.⁷¹

Asimismo, el TS recuerda que el apartado 6 debe ser anulado porque el criterio de periodicidad de las comunicaciones que se establece implica una limitación a un derecho y por lo tanto dicha limitación no puede ser regulada por vía reglamentaria.

En el año 2003 la LO 4/2000 se va a volver a reformar mediante la LO 14/2003, de 20 de noviembre⁷². Esta reforma va a introducir los artículos 62 bis, ter, quáter, quinquies y sexies.

La introducción de estos artículos en la Ley supone una gran novedad, ya que, en buena parte, solventa los problemas detectados por la STS 1924/2003.

Lo primero que hay que destacar es el artículo 62 bis, en donde por fin se establece en una norma con rango de ley un elenco de derechos que los extranjeros deben gozar mientras dure su internamiento en estos centros. Los derechos de los extranjeros internados contemplados por la reforma son los siguientes:

- a) A ser informado de su situación.
- b) A que se vele por el respeto a su vida, integridad física y salud, sin que puedan en ningún caso ser sometidos a tratos degradantes o a malos tratos de palabra o de obra y a que sea preservada su dignidad y su intimidad.
- c) A que se facilite el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento.
- d) A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.
- e) A que se comunique inmediatamente a la persona que designe en España y a su abogado el ingreso en el centro, así como a la oficina consular del país del que es nacional.
- f) A ser asistido de abogado, que se proporcionará de oficio en su caso, y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, cuando la urgencia del caso lo justifique.
- g) A comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, que sólo podrán restringirse por resolución judicial.
- h) A ser asistido de intérprete si no comprende o no habla castellano y de forma gratuita, si careciese de medios económicos.
- i) A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.”⁷³

⁷¹ STS 1924/2003, de 20 de marzo, Fundamento Jurídico 15º.

⁷² Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

Conviene destacar que el apartado c) de este artículo reconoce de manera implícita que, además del derecho a la libertad ambulatoria, es posible que otros derechos fundamentales de los internos puedan verse afectados. Esto es una novedad ya que, recordemos que la reforma LO 8/2000 consideraba en su artículo 60.2 que el único derecho afectado por la situación de internamiento era el de libertad ambulatoria.

Por otro lado, también se van a regular los deberes que van a tener los extranjeros internados en los CIE, concretamente el artículo 62 ter establece los siguientes deberes:

“Los extranjeros sometidos a internamiento estarán obligados:

- a) A permanecer en el centro a disposición del juez de instrucción que hubiere autorizado su ingreso.
- b) A observar las normas por las que se rige el centro y cumplir las instrucciones generales impartidas por la dirección y las particulares que reciban de los funcionarios en el ejercicio legítimo de sus funciones, encaminadas al mantenimiento del orden y la seguridad dentro del mismo, así como las relativas a su propio aseo e higiene y la limpieza del centro.
- c) Mantener una actividad cívica correcta y de respeto con los funcionarios y empleados del centro, con los visitantes y con los otros extranjeros internados, absteniéndose de proferir insultos o amenazas contra los mismos, o de promover o intervenir en agresiones, peleas, desórdenes y demás actos individuales o colectivos que alteren la convivencia.
- d) Conservar el buen estado de las instalaciones materiales, mobiliario y demás efectos del centro, evitando el deterioro o inutilización deliberada, tanto de éstos como de los bienes o pertenencias de los demás extranjeros ingresados o funcionarios.
- e) Someterse a reconocimiento médico a la entrada y salida del centro, así como en aquellos casos en que, por razones de salud colectiva, apreciadas por el servicio médico, y a petición de éste, lo disponga el director del centro.”⁷⁴

Otro aspecto importante de la reforma lo encontramos en el artículo 62 quáter. En este artículo se regula la posibilidad de que los internados puedan formular peticiones y quejas sobre cuestiones relativas a su situación en estos centros. Dichas quejas podrán ser presentadas al director del centro, y será él quien las atienda si son de su competencia. En caso contrario, será el director el que se encargue de ponerlas en conocimiento de la autoridad competente. Este último aspecto puede considerarse como

⁷³ Artículo 62 bis introducido por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

⁷⁴ Artículo 62 ter introducido por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

una limitación al derecho a poder formular peticiones y quejas al no poder formularlas a la autoridad competente directamente.

Por otro lado, este artículo 62 quáter también obliga a que se informe a los extranjeros en el momento en el que ingresan sobre sus derechos y obligaciones, de la posibilidad de formular las quejas y peticiones, así como las normas de funcionamiento del centro. Esta información tiene que ser facilitada en un idioma que los extranjeros entiendan.

En esta reforma va a establecerse en el artículo 62 sexies un mandato expreso a los directores de los centros para que sean estos los que adopten las directrices de organización necesarias, así como las medidas necesarias para asegurar el orden, los derechos y la convivencia en los centros. El hecho de que no se establezca una regulación concreta sobre las medidas que se pueden adoptar, puede dar lugar a situaciones abusivas por parte de los directores a la hora de fijar las medidas y sobre todo a la hora de establecer los criterios en las que se tendrán que llevar a cabo dichas medidas. Por lo que, se echa en falta una regulación más concisa sobre este punto.

El último artículo que hay que destacar es el artículo 62 quinquies, en donde se fijan las medidas de seguridad. En este artículo se permite, “en la forma y con la periodicidad que se establezca”, realizar inspecciones de las dependencias de los extranjeros e incluso se permite realizar registros de personas, sus ropas y sus enseres. Además, permite la utilización de medios de contención física e incluso la separación de los extranjeros en habitaciones individuales siempre que sea para evitar daños a otros extranjeros, impedir fuga o daños en las instalaciones. El artículo suaviza la dureza de estas medidas imponiendo la obligación de que siempre que se pretenda ejecutar estas medidas de seguridad, se tendrán que llevar a cabo respetando el principio de proporcionalidad a la situación concreta. Además, estas actuaciones tienen que ser autorizadas por el director del centro a no ser que haya razones de urgencia que no lo permitan, y siempre el director deberá comunicar con la mayor brevedad posible el ejercicio de esas medidas a la autoridad judicial que autorizó el internamiento. Una vez que el juez tiene constancia de esta situación es él el que deberá decidir si se mantienen o por el contrario se revocan.

Este artículo 62 quinquies fue objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional, concretamente en su STC 17/2013. Lo que el TC tenía ante sí, era

resolver la cuestión sobre si las medidas de seguridad a las que se refiere dicho artículo son contrarias al derecho a la intimidad de los internos protegido por el art. 18 CE, así como decidir si los medios de contención física y de separación preventiva de un extranjero son contrarios al artículo 17 CE en relación con el 25.3 CE porque dichas medidas podrían implicar una sanción que afecta a los derechos de libertad y seguridad que protegen esos preceptos de la constitución. También debía responder si se encuentra violado el artículo 15 CE que protege la integridad física y moral de las personas y el artículo 105 CE ya que estas medidas se adoptan sin una audiencia previa⁷⁵.

El TC llegó a la conclusión de que el precepto impugnado no es contrario a la Constitución siempre que se interprete conforme a esta Sentencia del TC. El TC considera que la intimidad personal de los extranjeros ya se ve afectada por el mero hecho de ingresar en un centro. Por ello, la medida será constitucionalmente aceptada si se rige por los principios de necesidad y proporcionalidad y se realice respetando la dignidad y los derechos de los extranjeros. Es decir, la medida tiene que estar justificada por una conducta previa del extranjero en cuestión y no haya otra respuesta posible a la situación, es decir, sea absolutamente imprescindible. Si se respetan estas condiciones, el TC entiende que la Constitución no será vulnerada⁷⁶.

En otro orden de cosas, esta reforma fue acompañada por un nuevo Reglamento en el año 2004⁷⁷. La regulación de los CIE se comprende en el Capítulo VI, en los artículos 153, 154 y 155. La aprobación de este Reglamento no añade demasiadas novedades en lo que a los CIE se refiere. Principalmente se limita a incorporar los cambios operados por la LO 14/2003 y las decisiones del Tribunal Supremo.

En el art. 155 se establece que será el Ministerio de Presidencia el que, mediante una recomendación del Ministerio del Interior, cree nuevos CIE. Así, en base a este mandato, se crearon los CIE de Santa Cruz de Tenerife, Fuerteventura y Algeciras⁷⁸ en el año 2006.

D. Mención especial a la influencia de la Unión Europea en la reforma de la LO 2/2009

⁷⁵ STC 17/2013, de 31 de enero, Fundamento Jurídico 13º.

⁷⁶ STC 17/2013, de 31 de enero, Fundamento Jurídico 14º.

⁷⁷ Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁷⁸ ORDEN PRE/3483/2006, de 13 de noviembre, por la que se crean los centros de internamiento de extranjeros de Santa Cruz de Tenerife, Algeciras y Fuerteventura.

Conviene señalar en un espacio distinto cómo la regulación de la UE ha influido para llevar a cabo la última reforma de la LO 4/2000. La Directiva 2008/115/CE⁷⁹, comúnmente llamada “Directiva de Retorno”, fue aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2008.

La Directiva 2008/115/CE (en adelante, Directiva) se aplica a los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular dentro del territorio de un Estado miembro. Va a ser la propia Directiva la que, en su artículo 3, fije qué es lo que se entiende por “nacional de un tercer país”. Según el art. 3.1:

““nacional de un tercer país" cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en el sentido del artículo 17, apartado 1, del Tratado y que no sea un beneficiario del derecho comunitario a la libre circulación con arreglo a la definición del artículo 2, apartado 5, del Código de fronteras Schengen;”

Asimismo, el art. 3.2 establece lo siguiente:

“"situación irregular" la presencia en el territorio de un Estado miembro de un nacional de un tercer país que no cumple o ha dejado de cumplir las condiciones de entrada establecidas en el artículo 5 del Código de fronteras Schengen u otras condiciones de entrada, estancia o residencia en ese Estado miembro;”

Delimitado el ámbito de aplicación de la Directiva, la regulación sobre el internamiento a efectos de expulsión se encuentra en el Capítulo IV, artículos 15 a 18.

El artículo 15 de la Directiva es el que prevé la posibilidad de que los Estados miembros puedan internar a nacionales de terceros estados cuando éstas personas estén siendo sometidas a procedimientos de retorno para poder llevar a cabo la expulsión. Este internamiento se tendrá que dar “especialmente cuando haya riesgo de fuga o el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión”⁸⁰. Es decir, la Directiva no establece una lista *numerus clausus* sobre las causas en las que se deberá internar a un nacional de un tercer estado, simplemente fija que, especialmente, cuando se den esas dos causas se tendrá que llevar a cabo el internamiento, pero esto no excluye otro tipo de causas que la propia Directiva no fija.

⁷⁹ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

⁸⁰ Artículo 15.1 apartados a) y b) de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Una de las mayores críticas que ha recibido la Directiva viene precisamente por la redacción del art. 15.2. Este artículo dice que el internamiento tiene que ser ordenado por las autoridades administrativas o judiciales. Es decir, la Directiva está permitiendo que no sea un juez el que decida el internamiento, y que por lo tanto nos encontremos ante una gran inseguridad jurídica. Es cierto, sin embargo, que el propio artículo 15.2 pretende suavizar esta posibilidad estableciendo que en el caso en el que la decisión del internamiento se haya ordenado por autoridad administrativa se tendrá que establecer un control judicial de legalidad, pero, obviamente, a posteriori de ese internamiento. Además, si se llega a la conclusión de que ese internamiento ha sido ilegal, se deberá poner en libertad a la persona concreta.

Este último aspecto de puesta en libertad en caso de internamiento ilegal ha sido criticado por parte de la doctrina⁸¹ ya que según el art. 5.5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁸², si el internamiento ha sido ilegal, no solamente se tendrá que poner a la persona en cuestión en libertad, sino que se la tendrá que reparar; y dicha reparación no se contempla en ningún momento en el articulado de la Directiva.

En otro orden de cosas, por lo que respecta a la duración de este internamiento, el párrafo final del artículo 15.1 de la Directiva simplemente establece que será “lo más corto posible”, pero sin establecer un tiempo concreto de internamiento. Hay que acudir al artículo 15.5 en donde simplemente se establece un plazo máximo de internamiento de 6 meses que no se podrá superar. Da vía libre a los estados miembros para que sean éstos los que fijen el plazo en función de su legislación nacional siempre y cuando no se supere el límite máximo de 6 meses citado anteriormente.

A renglón seguido, el art. 15.6 de la Directiva establece la excepción a la norma de los 6 meses:

“Los Estados miembros sólo podrán prorrogar el plazo previsto en el apartado 5 por un periodo limitado no superior a doce meses más, con arreglo a la legislación nacional, en los casos en que, pese a haber desplegado por su parte todos los esfuerzos razonables, pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a:

- a) la falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate, o
- b) demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria.”

⁸¹ A.G CHUECA SANCHO, “Un Derecho migratorio Europeo cada día más incompatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en A.G CHUECA SANCHO (director) *Derechos Humanos, Inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*. Ed. Lex Nova, Valladolid 2010, pp. 135-155.

⁸² “Toda persona víctima de una detención preventiva o de un internamiento en condiciones contrarias a las disposiciones de este artículo tendrá derecho a una reparación.”

Es decir, se está aceptando la posibilidad de que una persona esté internado durante una totalidad de 18 meses, lo cual resulta extraño tratándose de un internamiento preventivo cuyo fin es garantizar la expulsión del nacional de un tercer estado. Además, y lo que resulta casi más grave, es que esta ampliación del plazo a 12 meses más no es decidida por un juez, sino por el propio estado miembro, es decir, por sus órganos administrativos.

En el artículo 16 de la Directiva nos encontramos con las condiciones del internamiento. Lo primero que llama la atención es que en el apartado 1 de dicho artículo, se dice que el internamiento se tiene que llevar a cabo en centros especializados, pero a continuación se permite la posibilidad de que el internamiento se lleve a cabo en centros penitenciarios cuando el estado no pueda proporcionar un alojamiento en un centro especializado. La Directiva solamente establece como condición para el caso en que el internamiento se lleve a cabo en un centro penitenciario que los nacionales de terceros estados estén separados del resto de presos comunes.

En el resto de apartados del art. 16 se autoriza a los nacionales de terceros países para que puedan tener contacto con sus representantes legales, sus familias y sus autoridades consulares. Asimismo, se permite el acceso a estos centros de internamiento a organizaciones y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales.

Lo último que conviene destacar de esta Directiva es su artículo 17, en donde se establece que el internamiento de menores no acompañados y de familias con menores solamente se llevará a cabo como último recurso y por el menor tiempo posible y, cuando se les interne, se les tendrá que facilitar un alojamiento separado para garantizar su intimidad.

Una vez hecha la exposición acerca de la Directiva, ya se puede entrar en el estudio de la última de las reformas a la LO 4/2000. Se trata de la LO 2/2009⁸³, última reforma, y por lo tanto, versión de la Ley que está actualmente en vigor. Lo que principalmente se buscaba con la aprobación de esta reforma era llevar a cabo la transposición de la Directiva para incorporarla al ordenamiento jurídico español.

⁸³ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La principal novedad de esta reforma va a ser la ampliación del plazo del internamiento, pasando de 40 días como llevaba siendo desde la primera Ley a 60 días⁸⁴.

Por otro lado, en el art. 62 bis apartado 1 j) se añade un nuevo derecho de los internos consistente en la posibilidad de entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes. Seguidamente en el apartado 3 del mismo artículo también se permite la posibilidad de que dichas organizaciones puedan visitar los CIE. Pero no delimita el alcance ni desarrolla dicha posibilidad.

Por último, la última gran novedad introducida por esta reforma fue la del art. 62.6 en donde se creaba la figura de un juez competente para controlar la estancia de los CIE. Por primera vez en España se crea la figura de un juez que vele por los derechos de los internos en los CIE y que reciba las quejas de los mismos. Sin embargo, a pesar de lo positivo de la novedad, la Ley no regula nada más sobre el asunto, limitándose en la práctica las actuaciones de los jueces de control y, por lo tanto, dificultando su trabajo como consecuencia de falta de regulación legal.

Para finalizar con esta reforma, cabe señalar que la Disposición Adicional Tercera de la LO 2/2009 fijaba un mandato al Gobierno para que en el plazo de 6 meses aprobase un reglamento que desarrollase el régimen de internamiento de los extranjeros. Mandato que, como se verá a continuación, no se cumplió en el plazo establecido.

2. Realidad actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros: el Reglamento de 2014

Actualmente los dos textos normativos que sirven de base legal a los CIE son la LO 4/2000 (con su artículo reformado por la LO 2/2009) y el Reglamento de 2014⁸⁵. No hay que dejar escapar el retraso considerable en la aprobación de este Reglamento, ya que superó con creces el plazo de 6 meses fijado para la aprobación del mismo, aprobándose 5 años más tarde del plazo fijado por la Disposición Adicional Tercera.

⁸⁴ Artículo 62.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁸⁵ 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.

El Reglamento comienza su redacción⁸⁶ volviendo a recordar que los CIE son establecimientos de carácter no penitenciario destinados solamente a la custodia preventiva y cautelar de los extranjeros a fin de garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas previstas en la LO 4/2000, ya vistas anteriormente. Además, en el art. 1.2 se remite como causas del internamiento a las establecidas en la LO 4/2000 vistas anteriormente, y añade una nueva causa de internamiento que son los supuestos contemplados en el art. 89.6⁸⁷ del Código Penal. Esta novedad del art. 89.6 CP permite el ingreso de un extranjero en un CIE al permitir que se sustituyan penas de prisión de más de un año impuestas a un ciudadano extranjero por su expulsión. Por lo tanto, para garantizar su expulsión se establece su ingreso en un CIE. También permite que solamente se cumpla parte de la pena, y el resto de la pena se condone con la expulsión del extranjero del territorio Español. Principalmente estos casos de sustitución en parte de la pena se darán cuando la persona haya sido condenada a una pena de más de 5 años o a varias penas que, en conjunto, sumen más de 5 años.

En el artículo 7 hay que llamar la atención sobre el apartado 3. En su redacción inicial, este apartado fijaba que “en la medida de lo posible” se asegurase a los internos que formasen una unidad familiar alojamiento separado para que viesen garantizada su intimidad. A la hora de examinar este artículo hay que acudir en primer lugar a la anteriormente citada Directiva 2008/115/CE. Si se recuerda, el art. 17.2 de dicha directiva fijaba la obligación de los estados de garantizar un espacio separado a los internos que conformasen una unidad familiar.

Pues bien, el hecho de que la redacción del Reglamento 2014 utilizase la expresión “en la medida de lo posible” suscito críticas y dudas sobre su adecuación a la Directiva hasta el punto de que el Tribunal Supremo tuvo que manifestarse en el asunto. De hecho, en un Dictamen del Consejo de Estado⁸⁸, el propio Consejo de Estado llegó a afirmar sobre este asunto de la intimidad familiar que “son los centros de internamiento los que deben adaptarse al ordenamiento jurídico y no al revés” y consideraba “mandato incondicionado” el art. 17.2 de la Directiva.

⁸⁶ Artículo 1 apartados 2 y 3 del 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.

⁸⁷ “La expulsión llevará consigo el archivo de cualquier procedimiento administrativo que tuviera por objeto la autorización para residir o trabajar en España.” Artículo 89.6 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁸⁸ Dictamen Consejo de Estado N° 1292/2013. Asunto: Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros. Fecha de aprobación: 13/2/2014.

En la STS 807/2015 de 10 de febrero el TS no sólo falló acerca del citado art. 7 del Reglamento 2014, sino también acerca del art. 16.2 k) del Reglamento 2014⁸⁹ y del art. 62 bis 1 apartado i) de la LO 4/2000⁹⁰ ya que guardan estrecha relación entre ellos.

En dicha Sentencia, el TS en su Fundamento Jurídico Tercero considera probado el carácter imperativo de la Directiva basándose en el tenor literal del artículo 17.2, en la supremacía del Derecho Comunitario y en el Dictamen del Consejo de Estado. Además, entiende que, dada la situación que supone el internamiento de una persona en un CIE, que no es ni más ni menos su espera a su expulsión, es decir, no se le interna por haber cometido un delito, parece entendible que se le permita la posibilidad de permanecer junto con los miembros de su familia y en condiciones de intimidad.

Por ello, el TS estima el recurso interpuesto por las partes y falla a su favor en este punto, declarando inválidos y nulos los incisos “en la medida de lo posible” del art. 7.3 y “y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” del art. 16.2 k) del Reglamento.⁹¹

En los siguientes artículos se dedica espacio a las funciones que cada una de las unidades de los CIE deberán realizar. La que más llama la atención es la contemplada en el art. 11.4 en donde permite, como norma general, que la Unidad de Seguridad porte armas de fuego. De hecho, es tal la claridad de norma general que permite que, de forma excepcional y cuando las circunstancias lo aconsejen, la Unidad de Seguridad puede no portar armas de fuego⁹².

Esta cuestión llegó al TS, quien en la ya citada STS 807/2015 también se tuvo que manifestar sobre este asunto. Lo que las partes demandantes argumentaban era que, el uso de armas de fuego en los CIE por parte de la Unidad de Seguridad se equiparase,

⁸⁹ “A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y *existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.*” Artículo 16.2 k) del 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.

⁹⁰ “A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y *existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.*” Art. 62 bis 1. i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁹¹ STS 807/2015, de 10 de febrero.

⁹² “Artículo 11.4 del 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. “La unidad de seguridad asumirá la protección, custodia y mantenimiento del orden, tanto del interior como del exterior de las instalaciones. En aquellas zonas o espacios en las que razones de seguridad así lo aconsejen, se podrá prestar servicio sin armas de fuego. Dicha medida será propuesta por el director del centro y autorizada por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.”

como mínimo, a la normativa penitenciaria. Con esto las partes no pretendían considerar ni mucho menos los CIE como centros penitenciarios, lo que querían destacar era que la normativa en CIE sobre uso de armas de fuego era mucho más restrictiva que la de los centros penitenciarios.⁹³ El Reglamento Penitenciario fija el uso de armas de fuego como una excepción. Por ello, las partes no dejan de expresar su asombro ante lo que consideran un uso desproporcionado en los CIE, ya que, como es sabido, los CIE no tienen carácter penitenciario y no es entendible que los centros penitenciarios tengan una normativa más laxa al efecto.

Sin embargo, a pesar de la argumentación de las partes demandantes, el TS en su citada Sentencia desestimó esta parte del recurso al justificar la legalidad del artículo diciendo que el Cuerpo Nacional de Policía presta servicio, de manera ordinaria, portando sus armas reglamentarias y que el hecho de que el Reglamento 2014 permita que porten armas de fuego no implica que las tengan que usar nada más que en situaciones excepcionales⁹⁴. Por ello, el art. 11.4 del Reglamento 2014 no se modificó.

Continuando con el Reglamento 2014, el Título II del mismo se dedica al Estatuto Jurídico de los Extranjeros Internados. En primer lugar, en su art. 16 establece una lista de Derechos que gozarán los internos. No conviene hacer mucho hincapié en este artículo ya que la redacción del mismo es casi literal con respecto al art. 62 bis de la LO 4/2000 vista anteriormente. Sin embargo, se añaden ciertos Derechos en este Reglamento, a saber: en el apartado d) del art. 16.2 se reconoce el derecho a no ser objeto de discriminación por razón de origen o cualquier otra causa; en el apartado f) se reconoce el derecho a recibir un seguimiento médico especial a las mujeres embarazadas; en el apartado m) se reconoce el derecho de hacer dos comunicaciones telefónicas en el momento del ingreso en el centro, una a su abogado y otra a sus familiares; y en el apartado n) se reconoce el derecho a presentar quejas y peticiones para defender sus derechos e intereses.

Lo mismo cabe decir del art. 18 del Reglamento 2014, en donde se fijan los deberes de los internos. No se añade nada nuevo y la redacción sigue lo establecido en el art. 62 ter de la LO 4/2000 por lo que no merece más atención este punto.

⁹³ Artículo 72.5 del Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario.

⁹⁴ STS 807/2015, de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 4º.

Pasando al Título III, el Capítulo I dedica su redacción al ingreso de los extranjeros en los centros. El art. 21.1 recuerda que el ingreso en los CIE solo se podrá producir por los supuestos previstos en la LO 4/2000, vistos anteriormente, y el del art. 89.6 del Código Penal. Si acudimos al art. 21.2, por su parte, se vuelve a recalcar el plazo máximo de internamiento de 60 días y que solo se podrá ingresar a una persona por medio de autoridad judicial.

Mayores problemas supuso la redacción inicial del art. 21 apartado 3. Que decía lo siguiente:

“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 periodo que resta hasta cumplir éste . Igualmente se podrán solicitar nuevos ingresos del extranjero si obedecen a causas diferentes, en este caso por la totalidad del tiempo legalmente establecido.”

Este artículo fue sometido al TS, quien tuvo que decidir sobre el asunto en su STS 807/2015. Los recurrentes consideraban que el apartado 3 del art. 21 debería ser declarado nulo ya que el art. 62.2 de la LO 4/2000 solamente permite un internamiento por un plazo máximo de 60 días y no permite un nuevo internamiento por causas ya previstas en un expediente⁹⁵. El TS finalmente va a declarar inválido y nulo dicho apartado del art. 21. El TS considera que la LO 4/2000 prohíbe un nuevo internamiento por las mismas causas y que por lo tanto, si ya se ha acordado un internamiento por unas razones concretas, no se va a poder acordar un nuevo internamiento por esas mismas razones, “sea cual sea el plazo por el que se acordó la medida”⁹⁶.

Por ello, el TS estima el recurso y en su fallo modifica la redacción el apartado 3 de la siguiente manera:

“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”⁹⁷.

⁹⁵ Artículo 62.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: “El internamiento 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.”

⁹⁶ STS 807/2015, de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 5º.

⁹⁷ STS 807/2015, de 10 de febrero, Fallo nº2.

El resto de artículos referentes al ingreso en los CIE fijan aspectos formales a seguir en estas actuaciones. Entre estos artículos desde mi punto de vista cabe destacar el art. 25.2 en donde se fija que “el ingreso de un extranjero en un centro se llevará a cabo mediante su presentación ante los funcionarios de la unidad de seguridad en el control de entrada, a cualquier hora del día o de la noche”. El hecho de que se permitan ingresos en los CIE por la noche, no hace sino aumentar el hermetismo que gira en torno a estos centros.

Respecto de los traslados de una persona de un centro a otro, el art. 33 permite la posibilidad siempre y cuando el individuo no tuviese peticiones o quejas por vulneración de derechos fundamentales pendientes de resolver. Además, dicho traslado tiene que ser aprobado por el juez que previamente aprobó su internamiento en el centro del que se le pretende trasladar.

Por último, el art. 37.1 establece los casos en los que se puede producir la salida del centro de una persona, a saber:

- a) Cuando lo acuerde la autoridad judicial competente.
- b) Cuando lo acuerde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, conforme a lo previsto en el artículo 62.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.
- c) Cuando se tenga constancia de que la expulsión, devolución o regreso no podrá llevarse a efecto.
- d) Cuando se cumpla el plazo establecido en el auto judicial de ingreso o en su prórroga o venza el plazo máximo de sesenta días.
- e) Cuando se vaya a proceder a la inmediata ejecución de la orden de expulsión, devolución o regreso.
- f) Cuando existan razones médicas, debidamente fundadas y justificadas por el facultativo del centro, que se consideren necesarias para la salud del interno.”⁹⁸

Llama la atención que este artículo otorgue la potestad de determinar la salida de una persona al director del centro en todos los casos excepto en el apartado a) de dicho artículo 37.1. Ciertamente es que, acto seguido, en el art. 37.2 obliga al director a poner en conocimiento del juez que determinó su ingreso de dicha salida, pero no deja de sorprender que la salida se produzca sin control judicial previo.

En cuanto a las normas de convivencia y régimen interior contempladas en el Título IV, cabe destacar, en primer lugar, que se le otorga al director del centro la potestad para determinar el horario y las medidas de régimen interior del centro; por lo que el Reglamento 2014 deja vía libre a que cada CIE pueda establecer su propio horario.

⁹⁸ Artículo 37.1 del 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.

Mayores problemas supuso el art. 42 del Reglamento 2014 en donde se regulan las visitas de familiares y otras personas. El problema surgió con el apartado 8⁹⁹ del citado artículo, en donde se permitía la posibilidad de restringir dichas visitas cuando el interno no cumpliera con las normas de régimen interior. Sobre el asunto se pronunció el TS en la ya citada STS 807/2015. Las partes recurrentes entendían que el precepto que impugnaban vulneraba el principio de legalidad ya que entendían que el apartado 8 del art. 42 restringía el derecho a las comunicaciones, y que, como tal, solamente una ley orgánica podría hacerlo y no una norma de rango reglamentario como la del artículo en cuestión. Además, recuerdan que el art. 62 bis apartado g) de la LO 4/2000¹⁰⁰ ya permite la posibilidad de restringir las comunicaciones pero solamente por una resolución judicial, y nunca por funcionarios ni por el director del centro, que es lo que el apartado 8 del art. 42 está permitiendo. En definitiva, el hecho de que se pudiesen restringir las comunicaciones, sin autorización judicial y en base a una norma reglamentaria que no tenía sustento en una ley orgánica previa (ya que la LO 4/2000 solo permite la restricción por resolución judicial) vulneraba el principio de legalidad.

Sin embargo, el TS no consideró que estuviésemos ante una restricción del derecho a las comunicaciones, el TS considera la medida simplemente como una medida de policía porque se ha infringido las normas de régimen interno. Además, precisamente porque la medida es de policía, el TS ve perfectamente entendible que sea un funcionario o el director del centro el que decida esa suspensión de comunicaciones porque son ellos los que están más próximos a la situación¹⁰¹, y por ello, desestimó esta parte del recurso.

El Título VI es de especial importancia ya que en él es en donde se regulan las medidas de seguridad. En primer lugar, el art. 53 fija los principios rectores que deberán seguirse a la hora de ejecutar dichas medidas, a saber: principios de proporcionalidad,

⁹⁹ “Durante las entrevistas, tanto los extranjeros internados como los visitantes deberán ajustarse a la normativa de régimen interior, que será de público conocimiento. Cuando no se observen las referidas normas, la comunicación podrá ser suspendida por los funcionarios encargados de la vigilancia, dando inmediata cuenta a la dirección, a fin de que adopte la resolución que proceda.” Art. 42.8 del 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.

¹⁰⁰ “A comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, que sólo podrán restringirse por resolución judicial.” Artículo 62 bis apartado g) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁰¹ STS 807/2015 de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 6°.

oportunidad y congruencia, respetando el honor, la dignidad y demás derechos fundamentales de los individuos¹⁰².

El art. 54 da vía libre a cada director para que adopte las medidas de vigilancia del centro que estime oportunas. El Reglamento 2014 permite expresamente la posibilidad de utilizar un circuito de vigilancia cerrada de televisión en todo el CIE excepto en dormitorios y baños. Sin embargo, al mismo tiempo que prohíbe la utilización de cámaras de seguridad en esos dos lugares, permite la posibilidad de que se realicen inspecciones en las instalaciones, incluyendo los dormitorios, ropas y enseres de los internos.

Otro artículo que fue sometido al TS fue el 55. Concretamente el apartado 2 de dicho artículo, el cual establecía lo siguiente:

“En situaciones excepcionales, y cuando sea necesario para garantizar la seguridad del centro o existan motivos racionalmente fundados para creer que el interno pudiera esconder objetos o sustancias prohibidas o no autorizadas, se podrá realizar el registro personal del mismo, incluso con desnudo integral si fuera indispensable (...). Para ello será necesaria la autorización previa del director, salvo que concurran razones urgentes o de extraordinaria necesidad, en cuyo caso será precisa la autorización del jefe de la unidad de seguridad, comunicándolo de forma inmediata al director.
(...).”¹⁰³

Las partes recurrentes consideraban que el uso de la conjunción disyuntiva “o” en vez de la copulativa “y” cuando el artículo enumera los supuestos que habilitan los registros personales debería declararse nulo. Entendían que debido al uso de esa conjunción el artículo estaba permitiendo los desnudos integrales en tres situaciones: en situaciones excepcionales, en situaciones en las que sea necesario para garantizar la seguridad del CIE y cuando haya motivos fundados para creer que la persona en cuestión tiene en su poder objetos o sustancias prohibidas.

La parte recurrente en su argumentación hace mención a la STC 57/1994, en cuyo Fundamento Jurídico Sexto solamente permite el desnudo integral en dos situaciones: situaciones excepcionales del centro, y cuando concurran los requisitos de

¹⁰² Artículo 53.2 del 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 “La ejecución de las medidas de seguridad se regirá por los principios de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, y se llevará siempre a cabo con absoluto respeto al honor, dignidad y demás derechos fundamentales de las personas.”

¹⁰³ Artículo 55.2 declarado inválido y nulo del 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.

garantizar la seguridad del centro y las razones individuales sobre un interno concreto¹⁰⁴.

El TS recuerda que en la STC 17/2013, el TC ya puso límites a las medidas de registro personal y las entendió justificadas siempre que supusiesen un medio necesario para la seguridad del centro y dichas medidas se rijan por los principios de necesidad y proporcionalidad y se realicen de manera que se respete la dignidad y los derechos de los extranjeros internados y, por su puesto, cuando existiesen motivos fundados sobre esa persona que llevasen a pensar que posea objetos o sustancias prohibidas¹⁰⁵.

Por todo esto, el TS entiende que el uso de la conjunción disyuntiva “o” efectivamente implica que sean necesarios requisitos alternativos y no acumulativos, y por ello no se ajustaría a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El TS, sin embargo, en vez de modificar el apartado 2 del artículo 55 y darle una nueva redacción, prefiere optar por declararlo inválido y nulo en su totalidad. Por ello, remite al art. 62 quinquies apartado 1 la regulación de esta cuestión y remite al titular de la potestad reglamentaria para que realice una nueva redacción del precepto declarado nulo. Nueva redacción que, a fecha de hoy, todavía no se ha producido.

Para finalizar con las medidas de seguridad, solamente conviene destacar la diferenciación que el art. 56 del Reglamento 2014 hace entre objetos prohibidos y no autorizados. Los prohibidos consisten en armas u otros objetos que puedan ser utilizados como tal, y las drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y medicamentosas a no ser que estén permitidas por prescripción médica.

Por su parte, los objetos no autorizados son todos aquellos que puedan suponer un peligro para la seguridad, integridad física o la convivencia del centro.

La principal diferencia entre ambos es que los objetos prohibidos serán retirados al individuo y, en su caso, remitidos a la autoridad competente, y los objetos autorizados serán retirados pero devueltos al interno cuando salga del CIE.

Finalmente llegamos al Capítulo II del Título VI, en donde un único artículo, el 57, regula las medidas coercitivas con internos. El hecho de que algo tan grave como una medida coercitiva esté regulada en un único artículo da lugar a una falta de

¹⁰⁴ STS 807/2015, de 10 de febrero, Fundamento Jurídico 7º.

¹⁰⁵ STC 17/2013, de 31 de enero, Fundamento Jurídico 14º.

regulación normativa que puede dar muchos problemas en la práctica. Según el art. 57.1 del Reglamento 2014, es al Director del centro a quien le compete acordar medidas de contención física e incluso el aislamiento de personas en habitaciones individuales si se pueden producir actos de violencia.

Es verdad que el apartado 2 de dicho artículo establece que solamente se deberá acudir a dichos medios cuando ya no exista otra posibilidad. Pero, sin embargo, no es menos cierto que en los 7 apartados que tiene el artículo 57 no se puede encontrar ninguna referencia a cuánto durará ese aislamiento, ni el procedimiento a seguir, ni si las personas tienen algún tipo de recurso para hacer frente a esas medidas.

El apartado 3 obliga al Director a notificar en un escrito motivado con anterioridad al individuo y al juez de que se va a llevar a cabo esa medida. Pero, el apartado siguiente establece que si concurren razones de urgencia no sea necesario notificar la medida previamente ni al individuo, ni al juez.

A. La participación de las organizaciones no gubernamentales tras el Reglamento 2014

Son numerosas las voces¹⁰⁶ que recuerdan la importancia de la presencia de las organizaciones no gubernamentales (en adelante, ONGs) en los CIE, ya que ayudan a mejorar las condiciones de vida de los internos e incluso han favorecido a lo largo de los últimos años a favorecer la transparencia¹⁰⁷ de los CIE y descubrir lo que realmente ocurre allí dentro.

Lo primero que hay que señalar es la regulación que la Directiva hace sobre los mismos. La regulación es escueta y se encuentra solamente en el art. 16 apartados 4 y 5¹⁰⁸ de la misma. Lo poco que cabe decir sobre estos artículos es que la Directiva

¹⁰⁶ <https://www.defensordelpueblo.es/dpblog/migraciones/centros-internamiento-extranjeros/>

Fecha de consulta: 11/04/2018.

¹⁰⁷ S. YERGA COBOSA, “Las organizaciones no gubernamentales en los Centros de Internamiento de Extranjeros: Régimen jurídico y nuevas posibilidades”, en M. REVENGA SÁNCHEZ y JJ. FERNÁNDEZ ALLES (coords.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2016, pp. 277-302.

¹⁰⁸ “4. Las organizaciones y los organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales pertinentes y competentes podrán visitar los centros de internamiento a que se refiere el apartado 1, en la medida en que se utilicen para el internamiento de nacionales de terceros países con arreglo al presente capítulo. Tales visitas podrán estar sujetas a autorización previa.

5. Los nacionales de terceros países en régimen de internamiento recibirán de forma sistemática información sobre las normas aplicables en el centro y sobre sus derechos y obligaciones, incluida información sobre su derecho, con arreglo a la legislación nacional, a ponerse en contacto con las organizaciones y organismos a que se refiere el apartado 4.” Artículo 16 apartado 4 y 5 de la Directiva 2008/115/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y

permite realizar visitas a organizaciones y organismos “nacionales, internacionales y no gubernamentales”, es decir, se entiende que la Directiva no solamente está permitiendo la entrada a las ONGs, sino también, entiendo, a organismos públicos como por ejemplo, el Defensor del Pueblo en el caso de ámbito nacional en España, y en el caso internacional podría ser el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa.

Algo que sorprende de este artículo es cuando utiliza el término “pertinentes y competentes”. ¿Qué se entiende por “pertinentes y competentes”? La Directiva no lo aclara por lo que, a mi entender, es algo que cada Estado Miembro debe aclarar al transponer esta Directiva. Considero que dejar un tema tan importante como es la participación de estos organismos y organizaciones sin unos cánones básicos puede dar lugar a grandes diferencias entre un estado y otro.

La última parte de este apartado 4 del art. 16 se refiere a que dichas visitas tienen que tener autorización previa, sin especificar qué criterios se utilizarán para otorgar o no dicha autorización, lo que, sin ir más lejos, me lleva a pensar lo expresado anteriormente sobre los términos “pertinentes y competentes”.

Por último, destaca la configuración que hace el apartado 16.5 de estas visitas, ya que las configura como un derecho de los internos a ponerse en contacto con esos organismos y organizaciones.

Por lo que se refiere a la normativa española al respecto, hay que acudir a los dos instrumentos jurídicos vigentes que son la LO 4/2000 y el Reglamento 2014. La LO 4/2000 tiene escasas referencias a la participación de dichos organismos y organizaciones, concretamente la regulación la encontramos en el art. 62 bis apartado 1 j) y apartado 3¹⁰⁹. Lo que hay que destacar de este artículo son tres aspectos, por una parte, al igual que la Directiva, configura el entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales, organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales como

procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

¹⁰⁹ “(...) el extranjero sometido a internamiento tiene los siguientes derechos: (...) j) A entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

3. Las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes podrán visitar los centros de internamiento; reglamentariamente se desarrollarán las condiciones de las mismas.” Artículo 62 bis 1 j) y 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

un derecho de los internos. Por otro lado, se puede observar que el artículo hace una diferenciación entre las organizaciones y los organismos (ya sean estos últimos nacionales o internacionales). La diferencia se puede encontrar cuando en el apartado 3 fija solamente un límite a las actuaciones de las organizaciones, ya que, según el artículo, solamente las “constituidas legalmente en España” podrán visitar los CIE. De esta manera, el artículo expulsa de lleno a todas las organizaciones internacionales que no están constituidas en España y que, no por ello dejan de tener importancia. Por último, el siguiente límite a las actuaciones de dichas organizaciones lo encontramos en el requisito que parece imponer, ya que limita esta posibilidad de visita a los CIE solamente a las que se dedican a la defensa de inmigrantes. Sin duda esto puede suponer un límite, ya que pueden existir grandes organizaciones que no se dediquen exclusivamente a la defensa de los inmigrantes pero que, sin embargo, entren dentro de su ámbito de actuación. O que, simplemente, su objetivo no esté directamente relacionado con la defensa de los inmigrantes pero sí indirectamente; pensemos por ejemplo en una organización que se dedique a la defensa de la mujer, ¿no podrá tener interés en la situación en la que se encuentren las mujeres en los CIE?

La regulación del Reglamento 2014 al respecto vuelve a ser escueta, apenas dos artículos contemplados en el Título VII del Reglamento 2014. Lo primero que hay que destacar es que el art. 58 del Reglamento 2014 nos envía a la Disposición Adicional Cuarta. El art. 58 reconoce el derecho a las “entidades colaboradoras reconocidas como tales por cumplir los requisitos establecidos (...) en la disposición adicional cuarta (...)” a participar en la prestación de servicios a los internos. Por ello, se debe acudir a los requisitos establecidos en la Disposición Adicional Cuarta, que dice lo siguiente:

“Para la suscripción de convenios, contratos u otro tipo de instrumentos legales con entidades colaboradoras u organizaciones no gubernamentales o de otro tipo, será preciso que las mismas cumplan con los requisitos que a tal efecto se determinen en la correspondiente orden ministerial.
Las entidades que cumplan con lo establecido en la misma, serán catalogadas como «entidad colaboradora» por la Dirección General de la Policía. Dicha catalogación se referirá a un determinado campo o materia de prestación (sanitaria, social o de otro tipo) sobre la cual centrarán, exclusivamente, su labor.”¹¹⁰

Como se puede comprobar, la Disposición Adicional Cuarta remite el establecimiento de los requisitos para ser considerada entidad colaboradora a una futura

¹¹⁰ Disposición Adicional Cuarta del 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.

orden ministerial. Pues bien, desde el 2014 no se ha publicado ninguna orden ministerial referida a tales requisitos.

El art. 59 del Reglamento 2014 simplemente establece el procedimiento formal a seguir para que un organismo pueda visitar un CIE. Lo que hay que destacar es que todo este proceso compete exclusivamente al Director del centro. El procedimiento consiste en un escrito que el organismo debe enviar al Director en donde adjunta una copia de los estatutos, el certificado de pertenencia a la organización y el objeto de la visita. El Director deberá responder en un plazo de 72 horas si permite o no el acceso. Plazo que puede ser considerado demasiado dilatado, ya que puede haber casos en los que la visita del organismo o la entrevista del mismo con un interno sea de extrema urgencia, pensemos por ejemplo en el caso de una expulsión inminente.

El Reglamento 2014 no añade más acerca de la participación de estos organismos en los CIE y por eso conviene hacer una referencia a la labor que los Juzgados de Instrucción, en su posición de Juzgados de Control de CIE han llevado a cabo en este asunto. Concretamente, por la importancia que tuvo y sigue teniendo, hay que hacer referencia al Auto del Juzgado de Instrucción número 6 de Madrid (en adelante, Auto) de 13 de enero de 2011¹¹¹. Lo que el Juez de Control pudo apreciar era que las ONGs que pretendían hacer visitas y entrevistarse con los internos del CIE de Aluche, en Madrid, se encontraban con restricciones de horarios y de instalaciones por parte del Director del centro. Dicho Director limitaba las visitas de las ONGs a horario de tarde, haciéndolas coincidir con las visitas de amigos y familiares de los internos, lo que podía suponer falta de tiempo para todas las visitas. Además, las entrevistas entre ONGs e internos se realizaban en habitaciones en las que les separaba un cristal entre ambos, lo que no hace sino recordar al régimen penitenciario.

El Juez de Control recuerda en su Auto que el art. 9.3 CE establece un mandato a los poderes públicos para hacer efectivo y promover los Derechos y Libertades. Además, también hace referencia a que tanto la LO 4/2000, como el Reglamento 2014 establecen con claridad que los CIE no son centros penitenciarios y que por lo tanto, el régimen interno debe ser distinto a dichos centros. Por ello, el Juez requiere al Director del CIE de Aluche para que habilite las visitas de las ONGs en horario tanto de mañana como de tarde, así como que las mismas no estén limitadas a una duración máxima de tiempo. Por último, requiere al Director para que disponga que las comunicaciones de

¹¹¹ AJI 3/2011, de 13 de enero de 2011.

los internos con los miembros de las ONGs se realicen directamente y no por medio de teléfonos a través de cristales¹¹².

Este Auto fue importante porque fijó un antes y un después en el régimen de visitas de las ONGs a todos los CIE, a falta de regulación. Para ver la importancia de este Auto, se puede acudir a una situación que se dio en agosto del 2017, cuando la Dirección del CIE de Aluche modificó de forma unilateral las condiciones por las que las ONGs podían llevar a cabo sus visitas y obligaba a que las ONGs pidiesen cita previa para poder visitar el centro. Afortunadamente, la decisión del Director quedó sin efectos gracias al Auto del Juzgado número 19 de 8 de agosto de 2017¹¹³ que dejó sin efectos esa decisión del Director del CIE porque entiende que puede suponer un obstáculo a la actividad que las ONGs realizan en esos centros.

Sin duda, la participación de las ONGs en la defensa de los derechos humanos ha sido y sigue siendo muy importante. Las ONGs suponen auténticos cauces de comunicación de los internos con el exterior, canalizan sus denuncias y aportan un grado de transparencia más que importante. Por ejemplo, las denuncias de torturas a los internos¹¹⁴, o los números que aporta el Informe de Karibú¹¹⁵, como que 35 de las personas internadas en 2017 en el CIE de Madrid eran solicitantes de asilo, hubo 10 menores de edad identificados en los CIE, 4 personas con enfermedad mental de las cuales 3 fueran diagnosticadas previamente al ingreso, 2 víctimas de violencia de género...

IV. MARCOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONALES Y NACIONALES

Conviene ahora hacer referencia a cómo el migrante se encuentra protegido a nivel internacional y nacional. Esto resulta importante porque determinará los estándares que se deberán cumplir a la hora de proteger a estas personas y sobre todo, el trato que deben recibir, por ejemplo, en los CIE. Por ello, en primer lugar, empezaré a

¹¹² Parte Dispositiva del AJI 3/2011, de 13 de enero de 2011.

¹¹³ <http://www.sosracismomadrid.es/web/blog/2017/08/09/limitaciones-a-las-visitas-de-las-ong-en-el-cie-de-aluche/>

Fecha de consulta: 11/04/2018.

¹¹⁴ P. PÉREZ (director del estudio), *Situación de los Centros de Internamiento Para Extranjeros en España. Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS*. Diciembre 2009.

¹¹⁵ El Internamiento en el CIE de Madrid. Una Mirada a África. Karibu, amigos del pueblo Africano. Informe 2016.

desarrollar los instrumentos jurídico-internacionales para luego entrar en la situación interna del estado Español y los principales mecanismos de protección.

1. Marco Internacional de protección

A la hora de enfrentar el estudio sobre cómo se configura la figura del migrante a nivel internacional, conviene hacer una separación en dos niveles: por un lado, el ámbito universal con la ONU, y por otro lado el ámbito regional europeo, por ser el que afecta a España, con el Consejo de Europa y la UE. Como se podrá comprobar, los estándares de protección son similares en ambos niveles, con excepción de la UE que posee una escasísima regulación sobre la protección de los derechos de los migrantes como se podrá ver a continuación.

A. El ámbito universal: la Organización de Naciones Unidas

Desde su creación, la ONU ha tenido entre sus propósitos el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todas las personas del mundo sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión¹¹⁶. Con esta finalidad, contemplada en la Carta de la ONU, se puso la primera piedra en lo que respecta a la protección de las personas migrantes, ya que asegura que no se puede hacer distinción por motivos de raza a la hora de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Otro momento importante fue la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en adelante, DUDH). Como se dijo al comienzo de la redacción de este trabajo, los arts. 13 y 14 de la DUDH configuran el migrar como un derecho humano, lo cual es importante porque servirá de elemento inspirador para todos los instrumentos posteriores que surjan a raíz de la misma y para saber el nivel de protección que se le tiene que dar.

Conviene también destacar, por la importancia que tiene en el desarrollo de los demás instrumentos jurídicos internacionales al respecto, el Pacto Internacional de

¹¹⁶ Art. 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.

Derechos Civiles y Políticos¹¹⁷ (en adelante, PDCP). El PDCP comienza en su art. 2.1 estableciendo un principio general de no discriminación por razón de raza, origen nacional... entre otros. Principio que servirá de inspiración para el resto del PDCP y para los estados parte en sus actuaciones con respecto a las personas que se hallen en su territorio. El PDCP, por otro lado, en el art. 12.2 también configura como derecho el que las personas puedan salir libremente de cualquier país.

Tiene especial importancia el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹⁸ ya que crea un Comité para que reciba informaciones de violaciones de los derechos contemplados en el PDCP. En este sentido, hay que destacar el último Informe en relación con España del año 2015 en donde expresa sus observaciones finales sobre España y concretamente sobre la situación de los CIE¹¹⁹. El Comité se muestra preocupado por el uso recurrente de la privación de libertad hacia los inmigrantes irregulares así como por las denuncias de malos tratos que se producen en los CIE. El Comité insta al Estado para que solamente recurra a la detención por el período más breve posible y siempre que no sea posible llevar a cabo otras medidas alternativas. Además, recuerda al Estado que debe tomar medidas para que las denuncias de tortura y malos tratos sean investigadas de manera rápida e independiente.

El siguiente instrumento jurídico al que hay que hacer referencia es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial¹²⁰ (en adelante, CERD). Es en la CEDR en donde vamos a encontrar una definición de discriminación racial en un texto jurídico internacional. Así, en su art. 1.1 define discriminación racial como:

“Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

¹¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 220 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

¹¹⁸ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

¹¹⁹ Párrafo 15 de las Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España aprobadas en su 3192ª sesión celebrada el 20 de julio de 2015. CCPR/C/ESP/CO/6

¹²⁰ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

La CEDR vuelve a proclamar que todas las personas, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, gozan de una serie de derechos. Particularmente destaca, por relación con el tema del trabajo, el derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un estado y el derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar a su país¹²¹. Es decir, la CEDR configura el hecho de migrar como un derecho, y por lo tanto como algo que los estados tienen la obligación de proteger, eliminando cualquier forma que restrinja tales derechos.

La CEDR crea un Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (en adelante, ComitéDR) para que compruebe el cumplimiento de dicha Convención entre los estados miembros. En el último informe sobre España elaborado por el ComitéDR del año 2016, trata el asunto de los CIE en los párrafos 13 y 14 del mismo. Concretamente, el ComitéDR celebra la aprobación del Reglamento 2014 ya que permite la posibilidad de que los internos presenten quejas, crea un juez de control, permite el acceso de las organizaciones no gubernamentales y prevé de asistencia jurídica a los internos. Sin embargo el ComitéDR muestra su preocupación porque persisten numerosos problemas con respecto a los CIE. Destaca la falta de confidencialidad de las quejas que presentan los internos, la falta de una cobertura sanitaria suficiente y la falta de intérpretes. Además, destaca su preocupación porque, a pesar de que los CIE se configuran como un internamiento no penitenciario, dicho internamiento supone en la práctica una privación de libertad.

Por ello, el ComitéDR insta a España para que evite el uso recurrente de la privación de libertad de los migrantes en situación irregular y para que considere alternativas al respecto. Anima al estado para que resuelva los problemas que persisten en los CIE y para que garantice que las denuncias de tortura o malos tratos sean investigadas de manera independiente y rápida y que los autores sean sancionados de manera correspondiente¹²².

Tiene especial importancia para el estudio de los CIE la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes¹²³ (en adelante CAT). En el art. 1 CAT encontramos una definición de lo que se entiende por tortura:

¹²¹ Art. 5 apartado d) subapartado i) e ii) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

¹²² Párrafos 13 y 14 de las Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de España aprobadas en sus sesiones 2443ª y 2444ª celebradas el 11 de mayo de 2016. CERD/C/ESP/CO/21-23.

¹²³ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.

“(…) se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.”

Hay que destacar que en la definición del CAT, al decir “cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación” está incluyendo aquí a actos de tortura cometidos por motivos de raza u origen nacional.

En este sentido conviene destacar el Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Theo Van Boven, sobre su visita a España (5 a 10 de octubre de 2003)¹²⁴. Bien es verdad que el Informe tiene más de 10 años, pero en el párrafo 52 se decía que la tortura y los malos tratos por motivos raciales, en los que se incluye la violación y los abusos sexuales, parecían frecuentes en España. El Relator Especial pudo observar que el perfil racial a la hora de llevar a cabo tortura u otras violaciones de DDHH es común en España y que se utilizan de manera discriminatoria las comprobaciones de identidad con respecto a personas extranjeras y de etnia gitana. Además, destaca la dificultad que tienen las personas que han sufrido este tipo de abusos de sostener la denuncia durante la tramitación judicial ya que incluso no llegan a presentar la denuncia por no creer que vayan a ser escuchados, como es el caso de los gitanos debido a su discriminación histórica. El único aspecto positivo con respecto a la tortura por motivos de raciales es la inclusión en el CP español de incluir “cualquier razón basada en algún tipo de discriminación” entre los motivos para considerar el delito como tortura.

Volviendo al CAT, hay que decir que en su art. 17 crea el Comité contra la Tortura por lo que conviene destacar el último informe llevado a cabo por dicho Comité sobre España en el año 2015¹²⁵. En primer lugar, el Comité contra la Tortura reitera en su párrafo 8 las recomendaciones anteriores que lleva haciéndole a España en lo referente a que armonice el contenido del art. 174 del CP para que se ajuste a la definición de Tortura dada por el art. 1 CAT. Asimismo, el Comité contra la Tortura

¹²⁴ Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Theo Van Boven, sobre su visita a España (5 a 10 de octubre de 2003). Aprobado el 6 de febrero de 2004. E/CN.4/2004/56/Add.2

¹²⁵ Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, aprobadas en su 1328ª sesión, celebrada el 15 de mayo de 2015. CAT/C/ESP/CO/6.

insta a España para que revise su legislación en materia de inmigración para que respete el principio de no devolución al previamente mostrar su preocupación por las devoluciones sumarias, “devoluciones en caliente”, que se realizan en Ceuta y Melilla.

También es importante el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹²⁶ (en adelante, Protocolo Facultativo), y es importante por la repercusión que va a tener a nivel nacional concretamente en el ámbito del Defensor del Pueblo como se verá más adelante. Como digo, este Protocolo establece un mandato en el art. 3 mediante el cual cada Estado parte del mismo “establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante denominado el mecanismo nacional de prevención)”, que en el caso de España ha dado lugar al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Hay que señalar también el resultado del último Examen Periódico Universal (en adelante, EPU) realizado a España el 29 de julio de 2015¹²⁷. En el párrafo 43 del mismo el EPU destaca la aprobación del Reglamento 2014 de los CIE y solamente va a destacar las garantías que en él se aseguran, tales como el derecho de los internos a ponerse en contacto con ONGs o la puesta en libertad inmediata del extranjero en el momento en que cesen las circunstancias que motivaron el internamiento. No deja de sorprender que el EPU no señale ningún aspecto negativo de los que señalan los Comités de las correspondientes Convenciones.

Por último, para finalizar con el ámbito universal, hay que destacar el Protocolo de Estambul del 19 de agosto de 1999 que establece normas para la investigación de la tortura y tratos inhumanos o degradantes¹²⁸. Según las directrices de este Protocolo de Estambul, los informes de lesiones sufridas por una persona privada de libertad siempre tienen que recoger los siguientes aspectos: lugar, fecha y hora del examen, descripción de los hechos por la propia persona, examen físico y psicológico en donde se podrán adjuntar fotografías, opinión del facultativo sobre la relación entre la descripción del

¹²⁶ Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199, de 18 de diciembre de 2002.

¹²⁷ Examen Periódico Universal realizado a España el 29 de julio de 2015. A/HRC/WG.6/21/ESP/1.

¹²⁸ Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 19 de agosto de 1999.

hecho y el examen, tratamiento a seguir y seguimiento posterior y firma o cualquier otro medio de identificación del facultativo.

B. El ámbito regional Europeo: Consejo de Europa y Unión Europea.

En el ámbito Europeo contamos con dos organismos principales, a saber, el Consejo de Europa y la Unión Europea. Como se podrá ver a continuación, el verdadero organismo protector de los DDHH en Europa es el Consejo de Europa, ya que la UE hasta hace relativamente poco no se había preocupado por la protección de los mismos.

a) El Consejo de Europa

El primer instrumento jurídico al que hay que hacer referencia cuando se habla del Consejo de Europa es el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, también llamado, Convenio de Roma¹²⁹.

Son 3 los artículos que hay que destacar de este Convenio. En primer lugar, el art. 3 en el que se establece la prohibición de tortura o tratos inhumanos o degradantes. En segundo lugar, el art. 5 en el que contempla el Derecho a la libertad y a la seguridad y en el que establece una serie de situaciones en las que una persona puede ser privada de libertad, estando expresamente contemplada la posibilidad de que se detenga o se interne a una persona que se encuentre en un procedimiento de expulsión, supuesto contemplado en el art. 5 apartado f) y que coincide con la finalidad de los CIE.

Respecto a este artículo, es importante destacar aspectos de la jurisprudencia del TEDH. Dicho Tribunal, ha avalado la posibilidad de que se detenga a una persona para tratar de impedir que entre irregularmente en un Estado o en el caso en el que se encuentre en un proceso de expulsión o extradición. Según ha expresado el TEDH¹³⁰ en numerosas ocasiones¹³¹, solamente se podrá detener a una persona siempre y cuando la finalidad de dicha detención sea la expresada por el art. 5 apartado f), para asegurar que la detención no sea arbitraria. Además el TEDH entiende que el periodo de detención no tiene que ser más que el razonable para cumplir con la finalidad que motiva dicha detención.

¹²⁹ Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

¹³⁰ Caso Saadi c. Reino Unido, Demanda nº 13229/03 de 29 de enero de 2008.

¹³¹ Caso Suso Musa c Malta, Demanda nº 42337/12 de 23 de julio de 2013.

Respecto del segundo aspecto del art. 5.1 f), es decir, lo referido a la posibilidad de detener a una persona contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o de extradición, el TEDH entiende¹³² que dicha detención puede estar justificada siempre y cuando el proceso de expulsión o de extradición ya esté en marcha, es decir, la detención del art. 5.1 f) no es la misma que la posibilidad de detención del art. 5.1 c) que permite la detención cuando existan indicios de que ha cometido o va a cometer una infracción. Lo el art. 5.1 f) hace referencia es una detención como consecuencia de un proceso ya abierto de expulsión o extradición, y esta sería la que estaría justificada en base a ese artículo. Por lo tanto, la detención tiene que realizarse para cumplir con el objetivo de expulsión y de extradición y se tiene que realizar en un lugar que posea las condiciones adecuadas y sin durar más del tiempo razonablemente necesario para cumplir con dicho objetivo¹³³.

Por último, hay que destacar el art. 14 en donde se establece la prohibición de la discriminación. El Convenio de Roma establece que el goce de los derechos y libertades que se reconocen en dicho Convenio se tienen que asegurar sin distinción alguna, y nombra algunas razones como por ejemplo razones de raza, color, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional o nacimiento entre otras situaciones.

Sobre la base de este Convenio de Roma se han ido desarrollando otros instrumentos jurídicos que sirven de aplicación para la situación de los CIE. En primer lugar hay que destacar el Convenio Europeo sobre Prevención de la Tortura y Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes y los dos Protocolos al Convenio.

Este Convenio crea el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (en adelante, CPT). En este sentido, hay que destacar el último informe del CPT relativo a los CIE, concretamente el Informe de la visita Ad hoc realizada entre el 14 de julio de 2014 y el 18 de julio de 2014¹³⁴. Durante esta visita el CPT visitó los CIE de Aluche, en Madrid, y de Zona Franca, en Barcelona. El CPT destaca que en el CIE de Zona Franca recibió por parte de los internos informaciones que en las que afirmaban haber recibido malos tratos y abusos verbales, así como en el CIE de Aluche los internos afirmaron haber recibido insultos por parte de

¹³² Caso A. Y otros c. Reino Unido, Demanda nº 3455/05, de 19 de febrero de 2009.

¹³³ Caso Yoh-Ekale Mwanje c Bélgica, Demanda nº 10486/10 de 20 de marzo de 2012.

¹³⁴ Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 18 July 2014. CPT/Inf (2015) 19.

los policías. Por ello, el CPT insta a las autoridades españolas para que implementen las medidas necesarias para erradicar estas situaciones y para que los internos sean tratados con respeto. Más concretamente, para el CIE Zona Franca, el CPT urge a las autoridades españolas para que implementen una estrategia anti violencia con el fin de erradicar dichas prácticas. Como contrapunto, el CPT destaca que las denuncias de violencia en el CIE de Aluche fueron correctamente depuradas.

Por otro lado, el CPT destaca el ambiente carcelario de ambos CIE. El CPT destaca que los internos tienen derecho a un régimen abierto durante 4 horas al día y que se les proveen de actividades, pero sin embargo el CPT considera que se tiene que hacer algo más al respecto para mejorar las actividades que se ofrecen en ambos CIE. El CPT entiende que la práctica de llamar a los internos por su número de identificación en vez de por su nombre debe terminar, así como la imposibilidad que tienen los internos de recibir visitas con barreras físicas.

El CPT expresa su agrado al conocer el nuevo sistema que tiene el CIE de Aluche para dar conocer las lesiones, en consonancia con el Protocolo de Estambul y urge a España para que establezca sistemas similares en todos los CIE. Por último, el CPT considera que el hecho de que los policías porten las porras de manera visible debería terminar porque perjudica a las buenas relaciones entre el personal de los CIE y los internos.

Cabe decir que son numerosos los informes de visitas del CPT en el que manifiesta su preocupación por las manifestaciones de malos tratos sufridas por los internos por parte de la policía, como por ejemplo el Informe sobre la visita llevada a cabo del 30 de mayo al 13 de junio de 2011¹³⁵ en donde también visitó los CIE de Aluche y Zona Franca.

Para terminar con el Consejo de Europa conviene destacar la labor de la figura del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Concretamente hay que destacar el Informe del Comisario Nils Muižnieks del año 2013¹³⁶. En el párrafo 108 de dicho Informe, el Comisario expresa su preocupación como consecuencia de los cada vez más numerosos informes de malos tratos infligidos por la policía hacia los internos de CIE, y destaca las alegaciones noticiadas por el CPT.

¹³⁵ Informe al gobierno Español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) llevada a cabo del 30 de mayo hasta el 13 de junio de 2011. CPT/Inf (2013) 6.

¹³⁶ Informe por Nils Muižnieks, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013. CommDH(2013) 18.

b) Unión Europea

La UE no se había preocupado hasta hace muy poco por la protección de los mismos. Es por esto, que no existe un panorama ni normativo ni institucional que permita una protección de los DDHH equivalente a los dos sistemas vistos con anterioridad. De esta manera, en el ámbito de la UE, cabe destacar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹³⁷ (en adelante, Carta de la UE).

En primer lugar, el art. 4 de la Carta de la UE prohíbe la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes en los mismos términos que el Convenio de Roma, lo cual no deja de ser positivo que lo tomasen como fuente de inspiración.

En el art. 19 se prohíben expresamente las expulsiones colectivas y la posibilidad de que alguien pueda ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado cuando haya grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, tortura o penas o tratos inhumanos o degradantes.

Respecto al principio de no discriminación, este se encuentra contemplado en el art. 21 en donde expresamente se prohíbe toda forma de discriminación, y particularmente aquella que se ejerce por razón de raza, color, orígenes étnicos u otro tipo.

Por desgracia no existe contemplado en la Carta de la UE ningún mecanismo comparado con el funcionamiento de los Comités de la ONU o del Consejo de Europa que permita una protección de los DDHH más exhaustiva, ni tampoco existe un tribunal en el ámbito de la UE similar al TEDH.

2. Marco nacional de protección: especial referencia al Defensor del Pueblo

En España se puede decir que contamos con 4 vías para proteger los derechos de las personas internadas en un CIE: en primer lugar, la figura de los Jueces de Control de CIE que como hemos visto han desempeñado una importante labor a la hora de afinar los derechos y la normativa existente, dentro de las posibilidades que la propia normativa les permite; en segundo lugar, la figura del Ministerio Fiscal que, como se verá a continuación, tiene un papel importante en el control de los derechos de los internos; en tercer lugar, la labor de las ONGs, que sirve de cauce para dar a conocer las

¹³⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

denuncias y las situaciones de los internos de los CIE, así como vías de protección para los mismos al apoyarles y asesorarles en diversos ámbitos como el jurídico; y en cuarto lugar, el Defensor del Pueblo, como también se verá a continuación.

Respecto del Ministerio Fiscal, existen una serie de disposiciones que articulan la actuación de los Fiscales para proteger los derechos de las personas internas en los CIE. En primer lugar, la Instrucción 6/1991¹³⁸ permite a los Fiscales realizar visitas periódicas para comprobar que los procedimientos de expulsión, así como el internamiento en sí, se sujeten a lo establecido en la ley. En segundo lugar, la Circular n° 1/1994¹³⁹ fija que siempre sea necesario el informe del Fiscal en cuestión cuando un Juez fije la expulsión de una persona como consecuencia de la consecución de una delito, asimismo, crea un Servicio de Extranjería en las Fiscalías para que coordinen todas las cuestiones relativas a dicha Circular y para hacer un seguimiento de las causas abiertas. Por último, dicha circular fija una periodicidad de tres meses para realizar las visitas a los CIE.

En la Circular 2/2006¹⁴⁰ se hace referencia a diversos aspectos, por ejemplo, se dice que es necesario una documentación remitida por la policía que incorpore los datos de las verificaciones llevadas a cabo, que se tenga en cuenta, a la hora de llevar a cabo el internamiento de una persona su grado de socialización, ya que a mayor grado, menor riesgo de fuga y obliga a que se cumpla el plazo señalado en el auto.

En lo que respecta al Defensor del Pueblo (en adelante, DP), su labor referida a controlar la situación y la realidad de los CIE en España la lleva a cabo a través del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, MNP). Como se ha visto anteriormente, el MNP se creó en España gracias al Protocolo Facultativo, y fue introducido en nuestro país a través de la Disposición Final Única de la LO 1/2009¹⁴¹.

Creándose de esta manera el MNP en España, como un órgano independiente que lleva a cabo visitas periódicas a los lugares de privación de libertad para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La misión fundamental

¹³⁸ Instrucción 6/1991, de 24 de octubre, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamientos de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión.

¹³⁹ Circular Núm. 1/1994, de 15 de febrero, sobre intervención del Ministerio Fiscal en relación con determinadas situaciones de los extranjeros en España.

¹⁴⁰ Circular 2/2006 sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España.

¹⁴¹ 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.

del MNP es velar por lo dispuesto en los arts. 15 (vida e integridad física) y 17 (libertad y seguridad) CE¹⁴² y para poder llevar a cabo esa misión el DP realiza visitas in loco de los lugares de privación de libertad que son dependientes de las distintas Administraciones Públicas.

La principal característica del DP como MNP es que es actúa con completa independencia y desarrolla su actividad siempre de oficio y cuenta con un órgano de cooperación técnica y jurídica para el ejercicio de las funciones del MNP que es el Consejo Asesor¹⁴³.

Una vez visto el marco jurídico del DP como MNP, hay que hacer referencia a su actividad concretamente referida a los CIE. En primer lugar, voy a hacer referencia al Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (en adelante, Informe MNP) del año 2016.¹⁴⁴ Durante el año 2016, el DP realizó 6 visitas a CIE, concretamente 2 al CIE de Barcelona, 1 al de Madrid, 2 al de Murcia, y 1 de Valencia.

Las principales conclusiones que el DP sacó de estas visitas son las siguientes: los CIE no cuentan con asistencia psicológica o psiquiátrica, por lo que, en caso de que un interno necesite de esa asistencia, se le va a derivar a centros hospitalarios. El DP muestra su preocupación porque, a pesar de las reiteradas recomendaciones que ha formulado para que en los CIE haya presencia de médicos y enfermeros las 24 horas, él mismo comprueba que por las noches dicha presencia no existe. Además, el DP ha podido comprobar que no todos los médicos van acompañados de intérpretes.

Los partes de lesiones de los CIE se ajustan a los parámetros establecidos en el Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad, elaborado por el DP¹⁴⁵ con la excepción del CIE de Murcia en donde incluso el médico manifestó desconocer la existencia de dicho Estudio. En líneas generales, el Estudio contiene las previsiones del Protocolo de Estambul de 1999 visto anteriormente y establece que las lesiones deberán ser descritas con precisión, manteniendo la estructura debida y

¹⁴² Art. 15 y 17 de la Constitución Española, 1978.

¹⁴³ Art. 19 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

¹⁴⁴ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe anual 2016. Madrid, 2017. Pp.: 53-60.

¹⁴⁵ Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad. Defensor del Pueblo, Madrid, mayo 2014.

salvaguardando la privacidad del interno. Asimismo, se deberá entrar el parte de lesiones a la propia persona y al juzgado correspondiente.

El DP destaca que en los CIE de Madrid, Valencia y Barcelona no existe un registro que permita saber si los internos han sido sometidos a algún medio de contención, lo cual es preocupante porque sin duda la opacidad en este asunto puede dar lugar a situaciones de violaciones graves de DDHH.

El DP destaca que, salvo en casos puntuales, los funcionarios policiales siempre estaban correctamente identificados y se llama a los internos por su nombre. Sin embargo, sigue sin existir una separación efectiva entre los internos condenados o con antecedentes penales de los internos que simplemente están en los CIE por una situación de irregularidad administrativa. El DP muestra su satisfacción con respecto a la instalación de un sistema de puertas de apertura mecánica en las habitaciones del CIE de Valencia. Este sistema es importante ya que permite la apertura rápida de las puertas en caso de urgencia. Sin embargo, el DP muestra su malestar con respecto a la falta de partidas presupuestarias que permitan que se provea de ropa y calzado a los internos que los necesiten, siendo Cruz Roja u otras ONGs los que principalmente proveían de estos bienes. Por otro lado, en los CIE de Madrid y Murcia sigue sin existir materiales de ocio y deporte suficientes, a diferencia del CIE de Barcelona que cuenta con adecuadas instalaciones al respecto. Por último, el DP destaca en este Informe la falta de intimidad en las duchas, que a pesar de las recomendaciones en años anteriores no se ha visto corregida en el CIE de Valencia, a diferencia de los CIE de Murcia, Madrid y Barcelona que cuentan con mamparas en las mismas.

Lo siguiente a lo que hay que hacer referencia es al Informe Anual del Defensor del Pueblo, que afortunadamente contamos ya con el último Informe Anual del año 2017¹⁴⁶. Lo primero que hace el DP en este Informe es realizar una serie de recomendaciones a llevar a cabo en el ámbito de los CIE, concretamente los aspectos de dichas recomendaciones son: establecer unas directrices comunes a todos los CIE en lo relativo a la gestión de la asistencia social, jurídica y cultural; dotar a todos los CIE, de manera urgente, de mobiliario de ocio, descanso y biblioteca; revisar los términos de la externalización de los servicios de asistencia social y cultural; elaborar los proyectos de actuación por trabajadores sociales y junta de coordinación; que se haga efectivo el

¹⁴⁶ Defensor del Pueblo. Informe anual 2017 y debates en las Cortes Generales. Volumen I. 1 Informe de gestión. Pp.: 291-301.

derecho de los internos a entrar en contacto con ONGs y de estas a visitarles y entrevistarse con ellos; y finalmente promover la firma de convenios con colegios de abogados para que presenten servicio de orientación jurídica.

Posteriormente, el DP da fe de las visitas llevadas a cabo por él mismo en calidad de MNP. Durante el año 2017 se llevaron a cabo visitas a los CIE de Barcelona, Madrid, Murcia, Algeciras y su anexo en Tarifa, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Así como al Centro Penitenciario Málaga II que fue habilitado con carácter temporal como CIE.

Lo primero que hay que hacer referencia es la visita llevada a cabo por el DP al CIE de Madrid tras los altercados producidos el 31 de julio en dicho CIE, cuando 86 internos iniciaron una protesta que acabó en altercados con la Policía del CIE. Todo empezó cuando un ciudadano marroquí interpuso la correspondiente demanda acusando a tres policías de haberle pegado puñetazos. Este hecho tuvo como consecuencia su aislamiento y la notificación de que sería deportado en los próximos días, es decir, antes de que la denuncia fuese depurada. Todo esto hizo que 86 internos protestasen horas más tarde de conocer la noticia iniciándose la revuelta¹⁴⁷.

Como se ha dicho, el DP realizó una visita por sorpresa el 1 de agosto de 2018¹⁴⁸ a ese CIE, es decir, un día después de producirse el altercado. En esta visita el DP pudo observar que el espacio existente en las instalaciones no permite una distribución modular de los internos, y esto puede complicar la situación precisamente en casos de reyertas. Por otro lado, el DP observó que un interno no tenía acceso al baño mientras estaba en aislamiento. El DP escuchó los testimonios de varios internos que afirmaban haber sido objetos de malos tratos durante los incidentes y como consecuencia de estos. Es por ello, que el DP mantiene abierta una actuación de oficio con la Fiscalía General del Estado para intentar esclarecer el asunto. Otro asunto que tiene especial gravedad es que en esta visita el DP recogió testimonios de 10 personas que afirmaban ser menores de edad. Por ello, también mantiene una investigación abierta junto con la Fiscalía General del Estado para determinar la situación de esas personas, ya que, de demostrarse que efectivamente son menores, se estaría cumpliendo la normativa al respecto que, como se vio, no se permite el ingreso de menores en CIE como regla general.

¹⁴⁷ https://elpais.com/elpais/2017/08/03/3500_millones/1501781495_028857.html Fecha de consulta: 19/04/2018.

¹⁴⁸ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f19420181181resumen.PDF> Fecha de consulta: 19/04/2018.

Siguiendo con las visitas llevadas a cabo por el DP durante el año 2017, hay que acudir ahora al CIE de Barcelona¹⁴⁹, concretamente el DP realizó una visita el 31 de enero y el 1 de febrero de 2017. En esta visita el DP pudo comprobar que no se cuenta con ropa y calzado adecuado para dar a los internos que no cuentan con estos bienes mientras están en el centro. Además, el DP observó que en este centro no existe un registro informativo de medios de contención utilizados, como fuerza física, grilletes... ni tampoco de los motivos para recurrir a ellos. Por último, no todos los funcionarios policiales estaban identificados. Por otro lado, este CIE no cuenta con personal sanitario ni por las tarde ni por las noches en los fines de semana. Entre los aspectos positivos que el DP destacó de esta visita es que las visitas de familiares y amigos no se realizan con mampara de separación, existen aseos en el interior de todas las habitaciones y existe apertura mecánica de las habitaciones de los módulos A y B.

La siguiente visita a la que hay que hacer referencia es la producida los días 14 y 15 de marzo de 2017, sin previo aviso, al CIE de Murcia¹⁵⁰. El DP señaló que todavía no hay aseos en las habitaciones de los internos, no existe presencia médica las 24 horas ni se realizan analíticas a los internos cuando se produce su ingreso, lo que puede acarrear problemas de salud pública. El modelo de partes de lesiones no sigue las directrices del Protocolo de Estambul visto anteriormente. Algo que resulta especialmente llamativo es que el DP observa que algunos alimentos de las máquinas expendedoras estaban caducados, lo que deja ver la dejadez con la que se actúa en los CIE. Las puertas de las habitaciones no cuentan con apertura mecánica y no existe un registro del uso de medios de contención. Además, hay falta de cámaras de video vigilancia en zonas comunes y pasillos, así como en las habitaciones de separación temporal.

Durante el DP también realizó visitas al CIE de Algeciras y a su anexo en Tarifa. Con respecto a este último, el DP realizó una visita sin previo aviso el 13 y 14 de febrero de 2017. El DP destaca la masificación de las habitaciones y que el aseo en las habitaciones colectivas solamente está separado por un murete. El CIE tiene problemas de humedad debido a su ubicación cercana al mar por lo que algunas paredes están

¹⁴⁹ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f1942018113030resumen.PDF> Fecha de consulta: 19/04/2018.

¹⁵⁰ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f1942018113819resumen.PDF> Fecha de consulta: 19/04/2018.

deterioradas. No existe presencia médica ni de enfermería por las tardes y las noches de todos los días de la semana, lo que no garantiza una atención sanitaria adecuada. Además, no está garantizada la presencia de un intérprete durante las visitas médicas ni la intimidad del paciente durante las mismas. El centro, al igual que los anteriores, tampoco cuenta con registro de uso de medios de contención y existen deficiencias en el sistema de video vigilancia. Por último, el DP señala que los registros de las habitaciones, ropas y enseres en ocasiones se realizan sin la presencia de las personas afectadas.

Con respecto al CIE de Algeciras¹⁵¹, la visita se realizó los días 14 y 15 de febrero de 2017 sin previo aviso. Lo más importante, y a la vez grave, de lo señalado por el DP es que afirma que este CIE no cuenta con las condiciones mínimas para la estancia de internos y por eso el DP da indicaciones para que se produzca el cierre del centro. Por poner algunos ejemplos señalados por el DP, hay que destacar que en el módulo de mujeres no existe lavadora ni secadora, no hay sistema de apertura mecánica de puertas no existe un sistema de climatización en todos los módulos, no existen duchas en las habitaciones de los módulos B y C de hombres, no existen instalaciones deportivas en todo el centro, no existe presencia médica las 24 horas ni se efectúan analíticas al ingresar los internos, el modelo de lesiones no cumple con lo establecido en el Protocolo de Estambul, los partes de lesiones no se remiten directamente al juzgado, y el personal sanitario manifestó que ni si quiera cuentan con los instrumentos más básicos como, por ejemplo, un otoscopio. Asimismo, el CIE no cuenta con servicio de orientación jurídica ni buzones para ONGs, ni un registro informático de las quejas de los internos, ni registro de separaciones temporales. Además, no existen cámaras de video vigilancia ni en zonas comunes ni en habitaciones de separación temporal. Por todo esto, salta a la vista que el DP pidiese el cierre de este CIE.

Tiene especial importancia las visitas que el DP realizó al Centro Penitenciario Málaga II en Archidona, que se habilitó de manera temporal como CIE. Hay que destacar, en primer lugar, que en este CIE improvisado de Archidona un ciudadano Argelino se suicidó¹⁵² en dicho centro, y que, sin embargo, al no producirse la investigación debida y al considerarse un suicidio, el juez archivo el caso. En lo relativo

¹⁵¹ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f194201811574resumen.PDF> Fecha de consulta: 19/04/2018.

¹⁵² http://cadenaser.com/emisora/2017/12/29/ser_malaga/1514555267_152470.html Fecha de consulta: 20/04/2018.

a las visitas, la primera de ellas¹⁵³ la realizó el 23 y 24 de noviembre de 2017, sin previo aviso. En esta visita, el DP cuestiona la idoneidad de la utilización de un centro penitenciario como CIE, aunque sea de manera temporal. De hecho, destaca que no existe una orden o resolución que habilite la utilización de forma temporal de este centro penitenciario como CIE y ni si quiera se ha comunicado a las autoridades judiciales competentes la entrada en funcionamiento del centro penitenciario como CIE. En otro orden de cosas, el DP observa que existen servicios necesarios para el correcto funcionamiento del centro que aún no estaban operativos, concretamente las zonas comunes y los baños de los patios no estaban habilitados. Además, los sistemas de protección y supervisión no estaban plenamente operativos y no existía un libro de quejas y sugerencias. El DP escuchó el testimonio de un interno que afirmaba que el traslado a ese centro de las personas se realizó con los extranjeros unidos por la muñeca contraria mediante bridas. Las medidas de seguridad en relación policía-internos eran muy intensas para ser un centro que se está utilizando como CIE. Existen carencias en la atención sanitaria, no hay reconocimiento médico en el momento del ingreso y los internos no tienen intimidad para hablar con sus familiares. Por todo ello, el DP consideró que debido a las carencias detectadas no se puede afirmar que los servicios sean homologables a los de un CIE.

Para finalizar con las visitas del DP a los CIE durante el 2017, solamente quiero destacar un aspecto de los dos CIE existentes en las Islas Canarias. Concretamente la visita¹⁵⁴ realizada el 6 de febrero de 2017, sin previo aviso, al CIE de Santa Cruz de Tenerife. Lo más destacable es que es el CIE que menos recomendaciones y observaciones por parte del DP tiene, lo cual es un aspecto positivo. De hecho, es destacable el especial cuidado que tiene el CIE con el colectivo transexual, al permitirles la elección del módulo (masculino o femenino) en el que quieran estar.

V. CRÍTICAS Y POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS A LOS CIE

Como se ha podido observar a lo largo de las páginas anteriores, la existencia de los CIE es reflejo de dos claros problemas: la manera de tratar a la inmigración y el racismo latente existente de manera general en la sociedad.

¹⁵³ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f194201812831resumen.PDF> Fecha de consulta: 20/04/2018.

¹⁵⁴ <https://mapamnp.defensordelpueblo.es/%2faccessibilidad%2f1942018122330resumen.PDF> Fecha de consulta: 20/04/2018.

No nos olvidemos de las palabras de Javier de Lucas cuando decía aquello de que “*la política de inmigración parece jugarse hoy exclusivamente en los términos pragmáticos, técnicos, de las cifras adecuadas para el crecimiento y para la estabilidad de los países receptores/demandantes de inmigración*”¹⁵⁵. Y es que, efectivamente, da la sensación de que los países receptores de inmigrantes presentan una posición más o menos favorable de la inmigración simplemente en función de cómo les convenga a los mismos, y no de cara a favorecer los derechos de dichas personas. “*Capitalismo de casino*”¹⁵⁶, así se refiere Javier de Lucas a este tipo de prácticas que ha caracterizado a la política europea de inmigración en los últimos años. Una política que regula los movimientos de personas en función del beneficio y del orden público, siguiendo la lógica del mercado.

Este tipo de política, que corre el riesgo de impregnar la forma en la que la sociedad contempla a los migrantes, se observa claramente en el caso de los CIE. Los inmigrantes son retenidos en los CIE precisamente por eso, por ser extranjeros en aras al cumplimiento del fin que es su expulsión. Es decir, no han cometido delito alguno (salvo en contadas ocasiones) para ser privados de su libertad en un CIE, y eso significa que personas que no han cometido delitos se vean privadas de su derecho a la libertad deambulatoria. No solo eso, sino que en muchos casos las personas que no han cometido delitos se encuentran con que comparten el mismo espacio que una persona que sí los ha cometido, ya que, como se ha visto, una de las razón para entrar en un CIE es cometer los delitos que explícitamente se contemplan en la ley.

Ahora bien, una de las razones por las que las autoridades públicas mantienen y defienden la existencia de los CIE es porque es la única manera de expulsar a los extranjeros, es decir, son necesarios para cumplir con el fin de la expulsión. Sin embargo, ¿son eficaces los CIE? Por sorprendente que parezca, o no, los CIE ni si quiera son útiles para la ejecución de la función por la que fueron creados. Si observamos los números de los últimos años podremos comprobar que, de los 7.597 personas internadas en los CIE en 2016, solamente se expulsaron a 2.205 desde un CIE,

¹⁵⁵ J. DE LUCAS, “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de la política de inmigración”, en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAIAsA, Madrid, 2002, pp: 23-45.

¹⁵⁶ J. DE LUCAS “Los CIE, emblema de la industria del desecho humano”, en E. GARCÍA ESPAÑA (coord.) “*Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*”. Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 2017. Pp: 15- 24.

en 2015 se expulsaron a 2.871 personas de 6.930 internos¹⁵⁷... y así con cada año en el que se eche la vista. Y no solo esto, sino que, si atendemos al afán ahorrador que ha caracterizado los últimos años en los países en general, y en España en particular, es decir, siguiendo la tónica del “*capitalismo de casino*”, podremos comprobar que un interno le cuesta al estado unos 17€ al día, es decir, si un interno permanece, de media, 30 días en un CIE, y pensando en 5.392 personas que se encuentran internas, podemos comprobar que el mantenimiento de los CIE le cuesta al estado más de 5 millones de euros¹⁵⁸. Es decir, los CIE no son ni útiles, ni eficientes, ni baratos. No cumplen con su única finalidad que es la de llevar a cabo la expulsión, le cuestan millones de euros a las arcas públicas, y, además, y esto es lo más importante, suponen una continua violación de los DDHH de las personas en ellos internos.

Ahora bien, llegados a este punto en el que resulta obvia la ineficiencia de los CIE, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿qué es mejor? ¿modificar el actual modelo de CIE? ¿hacerlos desaparecer del sistema? Desde mi punto de vista, la cuestión no debería plantearse a modo de modificar el modelo de CIE, ya que el concepto en sí de CIE implica todo lo dicho anteriormente. La cuestión debería ser abolirlos y buscar alternativas.

En primer lugar, partiendo de la base de que el sistema actual no busca una correcta integración de los inmigrantes, y por lo tanto se podría decir que hace lo posible por expulsarlos (más adelante hablaré de esta política), convendría buscar alternativas al traumático internamiento en un CIE. Y resulta sorprendente ya que, a la hora de buscar alternativas a la existencia de los CIE, no hay que irse muy lejos, basta con acudir al art. 61 LO 4/2000¹⁵⁹. Por increíble que parezca, la propia ley da soluciones alternativas al internamiento en un CIE. En este artículo, se contempla un catálogo de medidas cautelares a poner en práctica cuando se incoe un procedimiento sancionador contra una persona que pueda derivar en expulsión; a saber: presentación periódica ante las autoridades competentes, obligación de residir en un determinado lugar, retirada de pasaporte u otro documento de identidad, detención cautelar por un máximo de 72 horas y cualquier otra medida cautelar que estime el juez. Es decir, no es que sólo se den 4

¹⁵⁷ E. GARCÍA ESPAÑA “La ineficiente, costosa e inhumana privación de libertad en CIE”, en en E. GARCÍA ESPAÑA (coord.) “*Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*”. Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 2017. Pp: 38-43.

¹⁵⁸ E. GARCÍA ESPAÑA, op. cit. pp: 38-43.

¹⁵⁹ Art. 61 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

medidas cautelares a parte del ingreso en un CIE, sino que se permite la posibilidad de que el juez estime las medidas que considere oportunas, sean estas, u otras.

Existen otras voces que proponen otras medidas, como por ejemplo, la utilización de mecanismos electrónicos de geo localización¹⁶⁰...

Es decir, existen medidas, lo que no existe es voluntad para llevarlas a cabo de forma prioritaria en lugar del ingreso en CIE.

Sin embargo, sobre lo que a mi me gustaría llamar la atención, no es solamente el hecho de buscar alternativas al internamiento en CIE, sino tratar de buscar la raíz del problema, es decir, la visión que la sociedad tiene de la inmigración y las consecuencias que esta visión tienen sobre las políticas y, por lo tanto, sobre los derechos de los migrantes.

Bauman¹⁶¹ recuerda la frase que el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, pronunció con motivo de la crisis de los refugiados: “Todos los terroristas son migrantes”. Por partes, los movimientos migratorios no tienen nada de novedoso, han existido desde el nacimiento mismo de la raza humana, lo que sí ha cambiado es el sistema político actual. Dicho sistema, crea lo que Bauman ha dado a llamar “*personas superfluas*”¹⁶², es decir, personas rechazadas por distintos motivos, ya sea económicos, sociales, por los diferentes conflictos, luchas de poder... y son precisamente estas personas las que emprenden el camino a otros países con el fin de mejorar sus condiciones de vida y las de su familia.

Ahora bien, volviendo a las palabras del primer ministro de Hungría, se puede decir que actualmente se vive un momento de rechazo y miedo a esas personas venidas de otros países. Miedo acrecentado por los últimos acontecimientos terroristas en Europa y por la propia crisis económica del continente europeo con los altos niveles de desempleo. El problema de esas palabras del primer ministro de Hungría es que lanza un mensaje a la sociedad totalmente equivocado ya que, ni todos los inmigrantes son terroristas, ni todos los inmigrantes vienen a desestabilizar Europa. Y es que la sociedad europea, o al menos, parte de ella, ha caído en la tentación de despreciar a todo

¹⁶⁰ D. BOZA MARTÍNEZ “Alternativas viables a la privación de libertad en CIE”, en E. GARCÍA ESPAÑA (coord.) “*Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*”. Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 2017. Pp: 48-51.

¹⁶¹ Z. BAUMAN, “*Extraños llamando a la puerta*”. Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2016. pp: 33.

¹⁶² Z. BAUMAN op. cit. pp: 10.

inmigrante, de dejarse llevar por ese miedo populista que se encargan de repartir parte de la clase política actual, de esta etapa de post verdad.

Por esto mismo, lo que las sociedad occidentales deberían hacer es mirarse a sí mismas y preguntarse ¿por qué los terroristas que han perpetrado los últimos atentados del Daesh eran, prácticamente todos, nacidos en Europa, criados en Europa y ciudadanos de pleno derecho? ¿No será que Europa no está integrando como es debido a sus migrantes? Y con estas preguntas no quiero parece que solamente me estoy refiriendo a la migración islámica, me sirve de aplicación a cualquier tipo de migrante venido de cualquier parte del mundo. No serán pocas las veces que se escuche aquello de que todos los migrantes Latinoamericanos forman parte de alguna banda o participan en el negocio de la droga.

Lo que quiero decir con esto es que los países europeos deben cambiar sus políticas de inmigración, dejar de difundir la idea de que los migrantes son la causa de la mayoría de nuestros problemas y favorecer a una inclusión real de esas personas. Obviamente esta labor no se puede poner el peso de esta labor solamente a los países receptor de inmigrantes y a sus ciudadanos, ya que, como recuerda Bauman¹⁶³, la comunidad musulmana también puede desempeñar un papel muy importante para erradicar la radicalización. Y esto, como digo, no solo tiene que servir de aplicación a la situación de migrante musulmán, sino a cualquier persona que llega a otro país. La sociedad europea debe dejar de ver a las personas inmigrantes como “restos”¹⁶⁴ y buscar soluciones concretas que no favorezcan la marginación.

Kant, en su libro, *Sobre la Paz Perpetua*¹⁶⁵ ya recordaba que los seres humanos no se pueden extender de manera indefinida por la Tierra, al ser esta una esfera, y por lo tanto están condenados a soportarse unos con otros, respetando un derecho de visita que es innato a los seres humanos.

Para finalizar este trabajo, quisiera resaltar lo que Javier de Lucas, Francisco torres, Juan Goytisolo y Sami Naïr consideran necesario reformar en las políticas de inmigración. Respecto de los dos primeros¹⁶⁶, entienden que es necesario recuperar el consenso social, habilitar la participación política de los inmigrantes, asegurar la

¹⁶³ Z. BAUMAN op. cit. pp: 45.

¹⁶⁴ Z. BAUMAN op. cit. pp: 83.

¹⁶⁵ <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm> . Fecha de consulta: 14/05/2018.

¹⁶⁶ J. DE LUCAS, “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de la política de inmigración”, en J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAlAsA, Madrid, 2002, pp: 23-45.

coordinación de los poderes públicos al respecto, haciendo especial hincapié en los municipios y sobre todo, no permitiendo que caigan en la exclusión social. Respecto de los segundos¹⁶⁷, se podría resumir en tres palabras: corresponsabilizar (a los estados de acogida, exigiéndoles que no miren para otro lado, contractualizar (estableciendo acuerdos con los países emisores de inmigración para llevar a cabo políticas de contención que estuviesen dirigidas en definitiva a mejorar las condiciones en dichos países para que las personas no se viesen obligadas a salir de ellos) y codesarrollar (contribuyendo la inmigración al desarrollo de su país de origen con los éxitos cosechados en los países receptores).

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de todo el trabajo se ha podido comprobar cómo los CIE suponen un oscuro capítulo en la historia reciente de las democracias europeas en general, y de España en particular. Los CIE existen con la finalidad de expulsar a los inmigrantes del territorio español, pero, como se ha visto, el porcentaje total de personas que son expulsadas desde un CIE es considerablemente menor a lo que cabría esperarse. Es decir, son completamente ineficaces.

El problema de los CIE en España es sin duda una lacra que arrastramos desde el inicio de la democracia, con la primera ley de extranjería de 1985 y su sustituta del año 2000. Caracterizadas por una escueta regulación de los CIE, es uno de los principales problemas que se han arrastrado prácticamente hasta el año 2014 con la aprobación del último Reglamento sobre CIE. Hasta ese momento, se puede decir que los Tribunales de Justicia desempeñaron la labor de, permítaseme el uso de la palabra, “legislador”. Han sido los Tribunales los que, gracias a las denuncias que les llegaban, han intentado ajustar al ordenamiento jurídico español, con mayor o menor acierto como se ha podido comprobar, muchas de las disposiciones de esas leyes y reglamentos sobre CIE.

Sin embargo, las expectativas depositadas en el citado Reglamento 2014 supusieron un jarro de agua fría, ya que, lejos de suprimir del mapa la existencia de estos establecimientos, no corrige en absoluto la mayoría de las deficiencias denunciadas por la sociedad civil durante los años anteriores.

¹⁶⁷ J. GOYTISOLO y S. NAÏR “*El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*”. Ed: Aguilar 2000, Madrid pps. 65-68.

No es que solamente sean ineficaces, sino que suponen un auténtico ataque a los DDHH de las personas que se encuentran internadas en ellos. Ataques a los DDHH que se producen desde la entrada en el CIE, ya que el hecho de que se interne a una persona que no ha cometido un delito ya es peligroso, hasta que se produce la salida, ya que la calidad de la estancia en los mismos es, como se ha podido comprobar, más que preocupante. Los distintos organismos internacionales y nacionales dan fe de ello. Son numerosas las recomendaciones realizadas a España por parte de los Comités de NNUU para dar cumplimiento a los distintos tratados de DDHH, tales como las del ComitéDR o el CAT, junto con el EPU. O como el CPT en el ámbito del Consejo de Europa. Gracias a las visitas in loco de estos organismos se ha podido vislumbrar lo que los CIE esconden, debido a que el régimen de funcionamiento es muy opaco y resulta difícil conocer con exactitud lo que ocurre allí dentro.

Del mismo modo, la labor de las ONGs y del DP es más que importante. En los últimos años la labor del DP como MNP ha permitido conocer a través de sus Informes Anuales las deficiencias de los CIE, instando a los poderes públicos a realizar las reformas necesarias. Puede parecer increíble, pero el hecho de que exista comida caducada, o de que los internos no tengan baños en sus propias habitaciones, así como denuncias de malos tratos por parte de los funcionarios de policía, son situaciones a las que el DP ha tenido que dar voz para procurar su solución, llegando incluso a pedir el cierre inmediato de algún CIE en concreto, como en el caso del CIE de Algeciras.

Sin embargo, como se ha podido comprobar, el problema no se solucionará con la simple eliminación de los CIE. Obviamente esa sería la medida más importante a llevar a cabo, pero convendría no quedarse en esa exigencia. Los CIE son simple y llanamente el reflejo de la visión que la sociedad, en general, tiene sobre la inmigración. La inmigración vista como un conjunto de personas que entran en nuestro país a “quitarnos” el trabajo, a “robarnos” nuestra cultura y nuestro modo de vida y a “exigir” ayudas sociales. Los “restos”¹⁶⁸, como ya se ha visto que Bauman los califica, no son más que seres humanos que huyen de situaciones extremas o que simplemente (si es que se puede considerar algo simple) buscan mejorar sus condiciones de vida y las de su familia. Es por esta razón, que una de las tareas más importantes que se tienen que llevar a cabo es la de transmitir a la sociedad la idea de que los inmigrantes no son nuestros enemigos, que el principal enemigo de nuestras sociedades son aquellas ideas y

¹⁶⁸ Z. BAUMAN op. cit. pp: 83

frases lanzadas por políticos o medios de comunicación acusando a los colectivos de inmigrantes de ser el enemigo de Europa.

Es necesaria una tarea sincera por parte de las administraciones públicas de elaboración de auténticas políticas integradoras de inmigración, que no abandone a los inmigrantes a su suerte en un país extranjero, y que no los vea como un objeto de mercado que se puede intercambiar en función de la ley de la oferta y la demanda. En definitiva, verles como lo que son, seres humanos poseedores de derechos a los que hay que respetar. Y en la elaboración de esas políticas públicas es importante fijar el foco de atención no solamente en los más pequeños, que también, ya que la escolarización es importante para una correcta integración. Sino que también hay que comprometerse con los adultos, ayudándoles a entender el funcionamiento de un país que no es el de su origen, enseñándoles el idioma, pero también no hay que obligarles a que dejen de practicar sus propios ritos o costumbres. El caso de la población inmigrante que practica el Islam es especialmente ejemplificativo. Esta población se haya sometida a una doble estigmatización: por un lado, el hecho de ser inmigrantes y por otro lado, la equiparación que buena parte de la sociedad hace del Islam-terrorismo. Personalmente me alejo de las tesis de Sartori¹⁶⁹ cuando dice aquello de que debido a las grandes diferencias existentes entre las sociedades musulmanes y las sociedades europeas es imposible la inserción de las primeras en las segundas. Desde mi punto de vista, en el error que no pueden caer los países receptores de inmigrantes, y por lo tanto España, es en intentar borrar todo atisbo diferenciador de los inmigrantes con respecto a nosotros. No se trata de obligarles, a olvidar sus raíces y a dejar de practicar sus costumbres, se trata de buscar un equilibrio eficaz entre ambas sociedades que permita la verdadera integración.

Debemos aceptar que movimientos migratorios han existido y van a existir siempre. La inmigración siempre va a existir, por esto, un buen paso para dejar atrás las ideas racistas y la posición negativa en relación con la inmigración sería asumir que los CIE son un problema, que su existencia es un virus que ataca a nuestra democracia, y que las violaciones de DDHH que se producen en ellos son inadmisibles. Hasta que no se produzca la desaparición de estos centros seguirá existiendo esa idea negativa sobre los inmigrantes dirigida a internar hacer ver que los inmigrantes son personas a las que hay que echar. Cerremos los CIE.

¹⁶⁹ G. SARTORI *op. cit.* pp. 151

BIBLIOGRAFÍA

- A. SOLANES CORELLA, “*Un análisis crítico de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: Normativa, realidad y alternativas*”. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº19, 2016.
- A.G. CHUECA SANCHO (director), “*Derechos Humanos, Inmigrantes en situación irregular y Unión Europea*”, Ed. Lex Nova, Valladolid 2010.
- C. MARTÍNEZ ALCALÁ, *Dinámica de la inmigración en España (1998-2008): factores determinantes*. Universidad de Jaén, Jaén 2013
- E. GARCÍA ESPAÑA (coord.) “*Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*”. Ed. Universidad de Málaga, Málaga, 2017.
- El Internamiento en el CIE de Madrid. Una Mirada a África. Karibu, amigos del pueblo Africano. Informe 2016.
- G. DIETZ, *Multiculturalismo, interculturalidad y educación: una aproximación antropológica*. Ed. Universidad de Granada, Granada 2003.
- G. SARTORI. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*. Ed. Taurus, Madrid, 2003.
- J. ALCINA y M. CALÉS (eds), *Hacia una ideología para el siglo XXI*, Ed: Akal, Madrid, 2000.
- J. DE LUCAS y F. TORRES (eds.), *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas*. Ed: tAlAsA, Madrid, 2002.
- J. DE LUCAS, S. PEÑA Y A. SOLANES. “Trabajadores migrantes”. Ed. Germania Valencia 2001.
- J. GOYTISOLO y S. NAÏR, “*El peaje de la vida. Integración o rechazo de la emigración en España*”, Ed: Aguilar, Madrid, 2000.
- M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, “*Para que el derecho no se detenga a las puertas de los CIE. Análisis del régimen jurídico del internamiento de extranjeros*”. Universidad Complutense de Madrid, 2008.
- M. PAJARES, “*Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2010*”. Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid 2010
- M. REVENGA SÁNCHEZ y J.J. FERNÁNDEZ ALLES (coords.), *Los centros de internamiento de extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2016

- P. PÉREZ (director del estudio), *Situación de los Centros de Internamiento Para Extranjeros en España. Informe Técnico realizado por la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el marco del estudio europeo DEVAS*. Diciembre 2009.
- S. NAÏR “Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real”. Ed. Crítica, Barcelona 2016.
- S. NAÏR “Y vendrán... las migraciones en tiempos hostiles”. Ed. Bronce, Barcelona 2006
- Z. BAUMAN, “*Extraños llamando a la puerta*”. Ed. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2016.
- CIE. Derechos Vulnerados. Informe sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España. www.migreurop.org
- <http://www.sosracismomadrid.es/web/blog/2017/08/09/limitaciones-a-las-visitas-de-las-ong-en-el-cie-de-aluche/>
- <https://www.defensordelpueblo.es/dpblog/migraciones/centros-internamiento-extranjeros/>
- Instituto Nacional de Estadística,
http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=ultiDatos&idp=1254734710990
- Observatorio Permanente de la Inmigración. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/certificado/201612/Residentes_Principales_Resultados_31122016.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones: <http://missingmigrants.iom.int/>
- Real Instituto Elcano “Barómetro del Real Instituto Elcano” (BRIE). Madrid, diciembre 2016,
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/encuesta?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleadabrie38
- Web de El País.
- Web de El Mundo.

JURISPRUDENCIA

- STC 115/1987, de 7 de julio.
- STS 1924/2003, de 20 de marzo.
- STS 3009/2005, de 11 de mayo.
- AJI 3/2011, de 13 de enero de 2011.

- STC 17/2013, de 31 de enero
- STS 807/2015, de 10 de febrero.
- Caso Saadi c. Reino Unido, Demanda nº 13229/03 de 29 de enero de 2008.
- Caso Suso Musa c Malta, Demanda nº 42337/12 de 23 de julio de 2013.
- Caso A. Y otros c. Reino Unido, Demanda nº 3455/05, de 19 de febrero de 2009.
- Caso Yoh-Ekale Mwanje c Bélgica, Demanda nº 10486/10 de 20 de marzo de 2012.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y NACIONAL Y OTROS

INSTRUMENTOS UTILIZADOS

- Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.
- Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 por la Resolución 217 A (III).
- Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.
- Doc. A/65/222, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - 3 de agosto de 2010
- DOC. A/HRC/20/24, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 12 de abril de 2012
- Examen Periódico Universal realizado a España el 29 de julio de 2015.
A/HRC/WG.6/21/ESP/1.

- Informe al gobierno Español sobre la visita a España realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) llevada a cabo del 30 de mayo hasta el 13 de junio de 2011. CPT/Inf (2013) 6.
- Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Theo Van Boven, sobre su visita a España (5 a 10 de octubre de 2003). Aprobado el 6 de febrero de 2004. E/CN.4/2004/56/Add.2
- Informe por Nils Muižnieks, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013. CommDH(2013) 18.
- Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España aprobadas en su 3192ª sesión celebrada el 20 de julio de 2015. CCPR/C/ESP/CO/6
- Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, aprobadas en su 1328º sesión, celebrada el 15 de mayo de 2015. CAT/C/ESP/CO/6.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos 21º a 23º de España aprobadas en sus sesiones 2443ª y 2444ª celebradas el 11 de mayo de 2016. CERD/C/ESP/CO/21-23 .
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. 19 de agosto de 1999.
- Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 57/199, de 18 de diciembre de 2002.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Proyecto de resolución remitido a la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes en su septuagésimo período de sesiones. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 13 de septiembre de 2016, Nueva York, A/71/150.
- Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 18 July 2014. CPT/Inf (2015) 19.
- Circular Núm. 1/1994, de 15 de febrero, sobre intervención del Ministerio Fiscal en relación con determinadas situaciones de los extranjeros en España.
- Constitución Española de 1978.

- Dictamen Consejo de Estado N° 1292/2013. Asunto: Proyecto de real decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros. Fecha de aprobación: 13/2/2014.
- Estudio sobre los partes de lesiones de las personas privadas de libertad. Defensor del Pueblo, Madrid, mayo 2014.
- Informe Anual del Defensor del Pueblo 2017
- Instrucción 6/1991, de 24 de octubre, sobre garantías en las autorizaciones judiciales de internamientos de extranjeros sometidos a procedimientos de expulsión.
- 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.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe anual 2016. Madrid, 2017.
- Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros
- ORDEN PRE/3483/2006, de 13 de noviembre, por la que se crean los centros de internamiento de extranjeros de Santa Cruz de Tenerife, Algeciras y Fuerteventura.
- Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985
- 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.

- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- 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.
- Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre
- Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.
- El Internamiento en el CIE de Madrid. Una mirada a África. Karibu, amigos del pueblo africano. Informe 2016.
- Situación actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros en España y su adecuación al Marco Legal Vigente. Fundación San Juan del Castillo, Pueblos Unidos. Junio de 2015.
- Situación de los Centros de internamiento para extranjeros en España. Informe CEAR. Director del estudio Pau Pérez-Sales. Diciembre 2009.