



FACULTAD DE DERECHO

**LOS CENTROS DE
INTERNAMIENTO DE
EXTRANJEROS EN ESPAÑA**

Marco legal y propuestas de futuro

Nicolás Vara de Rey Campuzano

5º E3 C

Derecho Administrativo

Tutor: Clara Martínez García

RESUMEN

La Ley de Extranjería y sus sucesivas modificaciones han conformado un marco legal que legitima la creación de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), donde los migrantes permanecen retenidos mientras es tramitado su expediente de expulsión. Sin embargo, la justificación de la existencia de dichos centros es cuestionable, y su ambigua regulación normativa, junto con la falta de transparencia, ha derivado en un vivo debate jurídico y social en torno a su función y las posibles violaciones de derechos fundamentales que en su interior se producen. El futuro de estos centros es una incógnita, pues los argumentos que exigen su cierre chocan con la aplicación de legalidad vigente y la escasa predisposición de las instituciones a abordar el problema con la misma perspectiva radical.

PALABRAS CLAVE

Centro de Internamiento de Extranjeros, España, Frontera, Inmigrantes, Extranjero, Ley, Derechos humanos, Derechos fundamentales, Expulsión, Estado, Juez, Interno, Libertad, ONG, Sociedad

ABSTRACT

The Immigration Act and its successive amendments have formed a legal framework that legitimizes the creation of the Internment Centers for Foreigners (CIE in Spanish), where the migrants remain held while their expulsion expedition is being processed. Nevertheless, the justification of the existence of such internment centers is questionable, since its legal regulation is ambiguous, and together with the lack of transparency, has led to a lively legal and social debate around its function and the violations of fundamental rights that might happen. The future of these centers is not clear at all, since the ones favorable to their closure have to deal with the application of the current legality and the lack of willingness of the institutions to approach the problem with the same radical perspective.

KEY WORDS

Internment Center for Foreigners, Spain, Border, Immigrant Foreigner, Act, Human Rights, Fundamental Rights, Expulsion, State, Judge, Inmate, Freedom, NGO, Society.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 Estado de la cuestión	7
1.2 Objetivos	7
1.3 Metodología.....	8
1.4 Estructura.....	9
2. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE) EN ESPAÑA	10
2.1 Origen de los CIE	10
2.2 Características de los CIE	11
2.3 Diferencia entre los CIE y los CETI de Ceuta y Melilla	12
3. REGULACIÓN NORMATIVA DE LOS CIE	13
3.1 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social	13
3.1.1 <i>Infracciones</i>	13
3.1.2 <i>Supuestos que permiten acordar el internamiento</i>	14
3.1.3 <i>Derechos y deberes de los extranjeros durante su internamiento en el CIE</i>	14
3.1.4 <i>Otros derechos de los internos: información y reclamación</i>	16
3.2 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	17
3.3 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	18
3.3.1 <i>Competencias</i>	18
3.3.2 <i>Estructura organizativa</i>	19
3.3.3 <i>Procedimientos de actuación</i>	20
3.3.4 <i>Normas de convivencia y régimen interior</i>	21
3.3.5 <i>Formación del personal del centro y mecanismos de control e inspección</i> ..	21
3.3.6 <i>Medidas de seguridad</i>	22
3.3.7 <i>Participación y colaboración de las ONG</i>	22
3.4 Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.....	23
3.5 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 10 de febrero de 2015	23
4. FUNCIONAMIENTO DE LOS CIE.....	25
4.1 Supuestos, forma y condiciones para acordar el internamiento	25

4.1.1	<i>Medidas de repatriación</i>	25
4.1.2	<i>Supuestos legales que dan lugar al internamiento en un CIE</i>	27
4.1.3	<i>Forma y condiciones para el internamiento</i>	30
4.2	Procedimiento de expulsión de extranjeros en situación irregular	32
4.3	Cifras oficiales de 2016	35
5.	POLÉMICA EN TORNO A LOS CIE	36
5.1	Vulneración de derechos fundamentales	36
5.2	Condiciones de vida de los internos	38
6.	EL FUTURO DE LOS CIE, A DEBATE	40
7.	CONCLUSIÓN	43
8.	BIBLIOGRAFÍA	45
	<i>Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 2015, por la que se declara inaplicable el inciso "y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar" del artículo 62 bis 1.i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; y se anulan diversos incisos de los artículos 7.3, segundo párrafo, 16.2.k), 21.3 y el apartado 2 del artículo 55 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 (Referencia BOE-A-2015-5487) (STS de 10 de febrero de 2015).</i>	48

LISTADO DE ABREVIATURAS

CIE: Centro de Internamiento de Extranjeros

LO: Ley Orgánica

LOEX: Ley Orgánica de Extranjería (LO 4/2000)

RD: Real Decreto

CETI: Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes

CP: Código Penal

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

ONG: Organización No Gubernamental

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

MNPT: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Estado de la cuestión

El tema sobre el que voy a trabajar en mi Trabajo de Fin de Grado suscita gran interés hoy en día en la sociedad española. España se convirtió en el último cuarto del siglo XX en un país receptor de inmigrantes, que pasaron a formar un colectivo con derechos y deberes en el territorio del Estado. Sin embargo, en las últimas décadas se ha acentuado la llegada de inmigrantes irregulares, indocumentados, quienes al carecer de permiso de residencia o trabajo, cometen una infracción administrativa al estar en nuestro país, por lo que se abre contra ellos un expediente sancionador de expulsión. Para garantizar su localización hasta que se ejecute dicha medida, y si se cumplen unos requisitos concretos de proporcionalidad, el extranjero en cuestión es llevado a un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) donde permanecerá de forma cautelar hasta su expulsión. También son internados aquí otros extranjeros por las causas previstas en la Ley de Extranjería. Sin embargo, estos centros donde se encuentran retenidos los inmigrantes son a menudo denunciados por no respetar los derechos humanos y por no ofrecer unas condiciones de vida dignas. La mayor conciencia social sobre este asunto, unido a los últimos escándalos de vulneración de derechos y de intentos de fuga, colocan a los Centros de Internamiento de Extranjeros en el punto de mira de las ONG, sociedad civil e incluso instituciones dentro del propio Estado, por lo que creo que es una buena oportunidad para realizar un estudio que ayude a comprender mejor los problemas relacionados con esta materia.

1.2 Objetivos

El principal objetivo de este trabajo es conocer las características de los realidad jurídica en la que se encuentran actualmente los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) en España, dentro del marco legal estatal (Constitución, Leyes

Orgánicas y Reglamentos) y europeo (directivas) que legitiman la existencia de estos centros y regulan su funcionamiento. Se analizará, a lo largo del estudio, las diferentes controversias que envuelven dicho funcionamiento y las lagunas legales existentes que dificultan la transparencia.

Asimismo, el presente trabajo tiene como objetivos secundarios:

1. Análisis de la vulneración a los derechos fundamentales que se puedan en los CIE, así como las cuestionables condiciones de vida de los internados y el estado actual de los centros. Ambos aspectos denunciados reiteradamente por un amplio sector de la ciudadanía.
2. Análisis de la situación futura de los CIE, y el debate abierto en la sociedad acerca de las consecuencias, positivas o negativas, de mantener abiertos o cerrar estos centros.

1.3 Metodología

La metodología empleada en la elaboración de este Trabajo de Fin de Grado, se ha basado en las siguientes fuentes:

- Libros, relacionados con los CIE y su regulación normativa
- Capítulos concretos de libros que aborden esta cuestión desde una perspectiva objetiva o subjetiva.
- Informes de instituciones, Organizaciones No Gubernamentales o asociaciones de defensa de los derechos humanos, que me aportarán datos cuantitativos y estadísticas para comprender de un modo más práctica lo observado en este estudio. Además, podrán contener testimonios de internos entrevistados directamente.
- Artículos de revistas jurídicas, para conocer la opinión de reconocidos juristas sobre la condición actual de los CIE, sus carencias y sus perspectivas de futuro.
- Referencias en internet del portal web de instituciones del Estado
- Artículos de prensa de gran relevancia actual que aporten información reciente desde una perspectiva objetiva, a veces subjetiva si se trata de un diario relevante a nivel nacional.

- Legislación en materia de extranjería, fundamental para comprender el soporte legal del funcionamiento de los CIE.
- Jurisprudencia de altos tribunales acerca de cuestiones relevantes en relación con los derechos de los extranjeros y la función de los CIE.

1.4 Estructura

La forma de estructurar y organizar este trabajo se corresponde con el objeto de estudio:

- En primer lugar se estudiará la creación de los CIE en España y las necesidades que llevaron a ello, así como sus características fundamentales.
- En segundo lugar, se expondrá la presente legislación acerca de los CIE y en qué medida legitima su funcionamiento y establece los derechos de los inmigrantes internados, así como la gestión de las expulsiones.
- Posteriormente, se llevará a cabo un análisis del procedimiento de internamiento de los inmigrantes en el CIE, atendiendo a los supuestos previstos en la Ley, además de algunas cifras oficiales para acompañar su estudio.
- Por último, se tratará por un lado la controversia acerca del dudoso respeto a los derechos humanos en los CIE y las condiciones en las que viven los extranjeros; y por otro lado el debate acerca del futuro de estos centros y la opinión de la sociedad al respecto, así como posibles soluciones a corto y medio plazo.

2. LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE) EN ESPAÑA

2.1 Origen de los CIE

Durante la década de 1980, la boyante situación de la economía en los países europeos hizo que el número de inmigrantes que alcanzaron el continente en busca de unas mejores condiciones de vida se incrementara exponencialmente. El problema radicaba en que no todos los migrantes llegaban en una situación regular en términos legales, sino que la mayor parte eran indocumentados que pisaban por primera vez suelo europeo y no podían disfrutar de los mismos derechos que los demás ciudadanos. La incesante recepción de inmigrantes constituía además un problema de seguridad, puesto que carecían de documentación e identificación válidas. En España, una vez tramitada la orden de expulsión, las autoridades encontraban difícil la tarea de mantenerlos localizados hasta dicho momento, por lo que se originó la idea de albergarlos en un centro cerrado y vigilado para ejercer un control sobre estos migrantes que debían abandonar el país tras la requerida orden judicial¹. Nacen así los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), basados en el desarrollo de una política migratoria común en Europa tras los Acuerdos de Schengen (1985)². En España, el artículo 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LO 7/1985), establece por primera vez la posibilidad de detención de un extranjero en un centro no penitenciario durante la tramitación de su expulsión³. Posteriormente, será la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LO 4/2000 o simplemente Ley de Extranjería [LOEX]) la que sustituya a la anterior y establezca la

¹ Revenga Sánchez, M. y Fernández Allés, J.J. *Los Centros de Internamiento de Extranjeros*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2016, pp. 10-20

² Acuerdo suscrito inicialmente por los países del Benelux, Alemania y Francia, por el cual establecen un espacio común (espacio Schengen) en el que cualquier persona que haya entrado legalmente desde un país tercero puede circular libremente. Entró en vigor en 1995 y otros Estados europeos se fueron sumando, siendo en la actualidad 26.

³ El citado artículo 26.2 reza: “[...] se podrá proceder a la detención del extranjero con carácter preventivo o cautelar mientras se sustancia el expediente [...] interesando el internamiento a su disposición en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario [...] el internamiento no podrá prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, sin que pueda exceder de cuarenta días”.

creación de centros para el internamiento de los extranjeros que hayan cometido infracciones administrativas, como la estancia irregular en España, mientras se tramita su expediente sancionador. Esta Ley ha sido objeto de numerosas modificaciones posteriores, a través de leyes orgánicas; o de desarrollo, a través de reglamentos como Reales Decretos, algunos de los cuales se observarán a lo largo de este trabajo.

2.2 Características de los CIE

En la actualidad España cuenta con siete Centros de Internamiento de Extranjeros⁴, emplazamientos dependientes del Ministerio del Interior y dirigidos por el Cuerpo Nacional de Policía, en los que se retiene⁵ a los que esperan que se dicte su orden de expulsión, devolución o regreso (al cumplirse ciertos requisitos como la falta de autorización administrativa para residir o trabajar, o condena penal)⁶, o que la ya dictada se pueda ejecutar, mientras se tramita el expediente administrativo.

Sólo se puede internar a un extranjero mediante auto motivado de un juez de instrucción, previa audiencia del interesado. 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 (RD 162/2014) establece que el plazo máximo que un extranjero puede estar en un CIE es de 60 días, tras el cual, si el Estado ha sido incapaz de llevar a cabo su repatriación, debe ser puesto en libertad⁷. Esta situación es problemática ya que coloca a estos extranjeros liberados en una situación de alegalidad.

Se trata de centros que, según el mencionado Real Decreto, no tienen carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos y médicos. Por tanto, los internos no tienen privada su libertad por sanción (aunque también hay expulsiones

⁴ Son los CIE de Madrid (Aluche), Barcelona (Zona Franca), Valencia (Zapadores), Murcia (Sangonera la Verde), Las Palmas (Barranco Seco), Fuerteventura (Barranco Seco) y Algeciras-Tarifa. En 2017 el ministro del Interior, Juan Ignacio Zoido, ha barajado la posibilidad de crear tres nuevos centros en Málaga, Madrid y Algeciras.

⁵ Los migrantes en situación irregular son retenidos o internados, que no detenidos, pues no cumplen condena por delito sino que se encuentran internados por falta administrativa (situación de irregularidad)

⁶ En adelante utilizaré el término ‘expulsión’ en sentido amplio, haciendo referencia a las diferentes medidas de repatriación ya mencionadas

⁷ En su artículo 21.2 establece que “*el periodo de internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente y no podrá exceder en ningún caso de sesenta días. La decisión judicial que lo autorice, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá establecer un período máximo de duración del internamiento inferior al citado*”.

penales), sino como medida cautelar para estar controlados en todo momento durante el procedimiento que conllevará su expulsión o libertad; y mantienen todos sus derechos excepto la libre circulación.

2.3 Diferencia entre los CIE y los CETI de Ceuta y Melilla

Los CIE de la península nada tienen que ver con los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)⁸ de Ceuta y Melilla. Estos últimos dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y son centros que cumplen una función de primera acogida a los inmigrantes y solicitantes de asilo que llegan a España tras haber cruzado la frontera (o saltado la valla) de Ceuta y Melilla, de manera provisional hasta que se decida su regularización o repatriación. En ellos se les presta asistencia médica y psicológica, asesoramiento legal, y atención social. Los inmigrantes pueden entrar y salir libremente del CETI, y buscar durante el día trabajo en la ciudad.

⁸ Artículos 264 a 266 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE 30 de abril de 2011)

3. REGULACIÓN NORMATIVA DE LOS CIE

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

Conocida como la Ley de Extranjería (LOEX)⁹, es la Ley Orgánica más importante en lo relativo a esta materia, y deroga la anterior LO 7/1985. Ha sido objeto de una importante reforma por la LO 2/2009¹⁰ y desarrollada por reglamentos como el RD 557/2011 o el RD 162/2014¹¹. Es concretamente en su Título III “De las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador” donde se establecen las regulaciones más importantes con respecto a la retención en los CIE: la gravedad de las diversas sanciones administrativas y su posterior sanción; se prevé el internamiento como medida cautelar hasta que se ejecute la expulsión; se enumeran los derechos y deberes de los extranjeros durante el internamiento; y se reconocen asimismo los derechos de información y reclamación.

3.1.1 Infracciones

Las diferentes infracciones administrativas que pueden cometer los extranjeros se clasifican en leves, graves y muy graves (artículo 51):

- Las infracciones leves del artículo 52 no conllevan en ningún caso un posible internamiento en un CIE. En todo caso, la sanción¹² no será superior a 500€.
- Las infracciones graves están recogidas en el artículo 53, y sí pueden resultar en un internamiento del extranjero en un CIE, cuando este cometa alguna de las establecidas en los apartados a), d) y f). En lugar de iniciar un procedimiento de

⁹ LO 4/2000, LOEX y Ley de Extranjería se utilizarán indistintamente a lo largo de este trabajo.

¹⁰ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 12 de diciembre)

¹¹ 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 (BOE 15 de marzo de 2014)

¹² Las sanciones para las distintas infracciones administrativas contenidas en esta Ley se recogen en el artículo 55 de la misma.

expulsión, se podrá establecer sanción económica en la correspondiente cuantía asignada en el artículo 55, pero nunca se podrá acordar al mismo tiempo expulsión y multa.

- Las infracciones muy graves del artículo 54, en concreto el 54.1 a) y b), también pueden ser causa de internamiento como medida cautelar del extranjero infractor.

3.1.2 Supuestos que permiten acordar el internamiento

A la luz del artículo 62 de la LO 4/2000 sólo se podrá acordar el internamiento del extranjero ordenado por un juez un por un máximo de 60 días, cuando concurra alguno de lo siguiente supuestos^{13 14}:

- Letras a) y d) y f) del artículo 53 de la LO 4/2000
- Letras a) y b) del artículo 54 de la misma Ley
- Artículo 57.2 de la misma Ley

3.1.3 Derechos y deberes de los extranjeros durante su internamiento en el CIE

El artículo 62 bis de la LO 4/2000, en su apartado 1º, establece los derechos de los extranjeros internados en el CIE, y su apartado ter, los deberes de los mismos. Debido a la importancia que en el contexto actual cobran estos derechos y deberes –a menudo se critica la garantía de su cumplimiento¹⁵-, he considerado preciso y útil enumerarlos en este apartado, que además servirá para comprender mejor ulteriores epígrafes relacionados con este aspecto.

¹³ Portal web oficial de la Policía Nacional (última consulta 10 de abril)

https://www.policia.es/documentacion/no_comunitarios/centro_internamiento.html

¹⁴ Además, también puede ser causa de internamiento la Sustitución parcial o total de la pena privativa de libertad en los supuestos previstos en el artículo 89 del Código Penal (CP). Todos estos supuestos se desarrollarán con más profundidad posteriormente.

¹⁵ Manzanedo, C. e Izuzquiza, D., “Expulsiones forzosas de España, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)”, *Documentación Social de Cáritas*, nº 161 , 2011, p.162

En particular, según el artículo 62 bis, el extranjero sometido a internamiento tiene los siguientes derechos:

- A ser informado de su situación.
- 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.
- 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.
- A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.
- 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.
- 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.
- 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.
- A ser asistido de intérprete si no comprende o no habla castellano y de forma gratuita, si careciese de medios económicos.
- A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida.¹⁶
- A entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

Asimismo, según se recoge en el artículo 62 ter, el extranjero internado en el CIE estará obligado:

- A permanecer en el centro a disposición del Juez de Instrucción que hubiere autorizado su ingreso.

¹⁶ Este apartado 1. i) fue declarado en parte inaplicable por la STS de 10 de febrero de 2015 (Referencia BOE-A-2015-5487), como se verá posteriormente.

- 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.
- A 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.
- A 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.
- A 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.

3.1.4 Otros derechos de los internos: información y reclamación

En el artículo 62 quáter de esta Ley se otorga a los extranjeros internados a recibir, a su llegada y por escrito, información y documentación que les permita conocer sus derechos y deberes, normas de funcionamiento del centro, cuestiones de organización y reglas de disciplina. Se reconoce además su derecho a obtener esta información en el idioma que soliciten.

Por otro lado, los internados podrán formular reclamaciones, quejas o sugerencias acerca del funcionamiento del centro y su situación personal, que serán dirigidas al director del CIE, o en caso de que no sea competencia de este, serán remitidas a las autoridades competentes.

3.2 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

Se la conoce como la “Directiva de Retorno”¹⁷, y establece procedimientos comunes a todos los Estados para la expulsión de los nacionales de terceros países que se encuentren en situación irregular en sus territorios. Si dentro del plazo concedido al extranjero irregular éste no retorna a su país de origen, el Estado miembro podrá utilizar todos los medios necesarios para ejecutar su expulsión.

La Directiva de Retorno recoge en su artículo 15 la posibilidad de llevar a cabo el internamiento del extranjero irregular, como medida subsidiaria, si éste obstaculiza su procedimiento de retorno o expulsión, o existe riesgo de fuga. Este internamiento debe ser ordenado por un juez y no podrá ser superior a 6 meses, aunque en caso de que el procedimiento de expulsión se alargue, podrá alargarse asimismo el internamiento hasta un máximo de 18 meses.

En lo relativo a las condiciones de internamiento en los centros, la Directiva de Retorno establece que:

- Los extranjeros en situación irregular que deban ser internados lo harán en centros de internamiento, no en centros penitenciarios, y en el supuesto en que deba hacerse en estos últimos, deberán estar separados de los convictos ordinarios. Los internos deberán recibir información periódica sobre las regulaciones y funcionamiento del centro.
- Se intentará respetar la unidad familiar del interno con los miembros de su familia que se encuentren en dicho territorio, y se internará a los menores solo en casos especiales en los que sea necesario.
- Se facilitará al interno asistencia legal gratuita y contacto con sus representantes legales, así como atención sanitaria de urgencia.

¹⁷ La Directiva se diferencia del Reglamento en que la primera, aunque persigue la consecución de un resultado común, deja libertad a cada Estado en su implementación

3.3 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

Este Real Decreto cumple tres funciones, según reza su Exposición de Motivos¹⁸: por un lado, desarrollar la LOEX y las novedades introducidas en la misma por la LO 2/2009; por otro lado, desarrollar y concretar el régimen de funcionamiento de los centros de internamiento; y por último, dar cabida en el ordenamiento español a los aspectos regulados por la Directiva de Retorno. Se expondrá en este apartado el contenido más relevante de este Real Decreto.

3.3.1 Competencias

El Ministerio del Interior es el responsable de:

- La dirección, organización y gestión del Centro de Internamiento de Extranjeros, a través de la Dirección General de la Policía, quien se encarga de las tareas de seguridad y vigilancia.
- Las tareas de asistencia sanitaria y social, pudiendo estas ser prestadas por otras entidades públicas o privadas.
- La creación, modificación o supresión de CIE, y en su caso la habilitación de nuevos centros o anexos a los ya existente, cuando concurran determinados requisitos que lo hagan necesario.

¹⁸ "Situación actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros y su adecuación al marco legal vigente", *Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes*, 2015

3.3.2 Estructura organizativa

- Dirección: cada CIE contará con un director (artículo 9) designado a su vez por el Director General de la Policía, que debe garantizar el correcto funcionamiento del centro y su seguridad, velar por el ejercicio de los derechos de los internos y el respeto a la convivencia, coordinar las funciones del resto de personal del CIE, y representar al mismo. Es también competente para conocer de los escritos y reclamaciones de los internos, y el responsable de ejecutar las resoluciones judiciales.
- Junta de coordinación: órgano colegiado que estará presidido por el Director, e integrada también por el administrador, y los responsables de seguridad, asistencia sanitaria y social, junto con el secretario. Entre sus funciones consultivas está la elaboración de la normativa del centro, la programación de las distintas actividades y la redacción de los informes relacionados con las peticiones de los internos.
- Unidad de seguridad: la seguridad del CIE corre a cargo de los efectivos de la Policía Nacional considerados idóneos para el cargo, y al frente se encuentra un jefe nombrado por el Director General de la Policía. La unidad de seguridad depende funcionalmente de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la provincia donde se halle el centro.
- Administración: el administrador, dependiente del director, dirige los servicios administrativos, logísticos y asistenciales, coordinando las actividades del personal del centro, recibiendo las quejas y escritos del personal e internos, y velando por el cumplimiento de las instrucciones del director
- Secretaría: el secretario depende también del director, a quien debe dar cuenta de las irregularidades y deficiencias que aprecie en el centro. También es competente para gestionar el expediente administrativo del extranjero internado, y gestionar los trámites documentales necesarios, pudiendo comunicarse directamente con el juez de instrucción.
- Servicios de asistencia sanitaria: encargados de la atención médica y farmacéutica de los internados, la supervisión de la higiene de los internos, y de las condiciones de salubridad del centro.

- Servicios de asistencia jurídica, social y cultural: la asistencia social y cultural es prestada por trabajadores sociales con la necesaria experiencia para tratar los problemas de los internos. Por otro lado, la asistencia jurídica el CIE debe tener acuerdos con los colegios de abogados.

3.3.3 Procedimientos de actuación¹⁹

- Ingreso: con respecto a los requisitos legales de ingreso, el artículo 21 del mencionado Real Decreto, remite a la LOEX y al artículo 89 del CP²⁰, y establece el período máximo de internamiento en 60 días como máximo. Se podrán solicitar nuevos ingresos del extranjero si obedecen a causas diferentes, por la totalidad del tiempo legalmente establecido. En el momento del ingreso del internado en el CIE, tras ser presentado a la unidad de seguridad, se debe presentar su expediente de expulsión, junto con la documentación relativa a la instrucción y resolución judicial, en su caso. Todo ello junto con la documentación personal y una relación de los bienes de uso personal. Además, se le han de comunicar las causas de su internamiento, sus derechos y deberes, y la posibilidad de que pueda formular quejas o peticiones. Por último, será atendido por los servicios sanitarios y sociales.
- Desplazamientos y traslados: deberán estar siempre autorizados por el juez de instrucción que acordó el internamiento. En caso de que el interno deba desplazarse para comparecer o declarar judicialmente, o para gestionar el expediente de su expulsión, dicho desplazamiento deberá contar con la autorización del director del centro. Asimismo, cuando sea necesario su traslado a un centro sanitario externo, deberá comunicarse al director y al juez de instrucción.
- Salidas: serán acordadas por el director del CIE (bajo autorización judicial), en los siguientes casos: cuando la decisión sea adoptada por la autoridad judicial competente o por la Comisión General de Extranjería y Fronteras; cuando la

¹⁹ “Situación actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros y su adecuación al marco legal vigente”, *Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes*, 2015

²⁰ Como he especificado anteriormente, se explicarán con detalle posteriormente (epígrafe 4)

expulsión dictada en el auto judicial no pueda llevarse a cabo; cuando expire el plazo máximo de 60 días; cuando la expulsión se vaya a producir de manera inmediata; o por razones médicas.

3.3.4 Normas de convivencia y régimen interior

Están recogidas en el Título IV, y hacen referencia al régimen de funcionamiento de los CIE: horarios, régimen de visitas de familiares, entrevistas con autoridades consulares y abogados, comunicaciones, libertad religiosa, actividades recreativas, y régimen de correspondencia y envío postal. Las medidas de régimen interior, según el artículo 39, deberán ser aprobadas por el director del CIE.

3.3.5 Formación del personal del centro y mecanismos de control e inspección

Aparecen regulados en el Título V, el cual en los artículos 48 a 52 establece que:

- Los funcionarios de la Policía Nacional y los demás empleados públicos recibirán formación por parte de la Dirección General de la Policía, en materia de derechos humanos y extranjería, con el objetivo de garantizar un adecuado, solidario y digno trato a los extranjeros internados, evitando prácticas discriminatorias. Por otro lado, los empleados del sector privado que colaboren con los CIE deberán recibir formación al respecto en sus determinadas entidades. Cualquier trabajador que realice tareas en el centro debe llevar identificación.
- El Cuerpo Nacional de Policía podrá llevar a cabo inspecciones en los CIE para garantizar su correcto funcionamiento.
- Para el buen funcionamiento de los servicios de asistencia sanitaria y social se llevarán a cabo reuniones periódicas entre miembros de la Comisaría General de Extranjería.

3.3.6 Medidas de seguridad

En el Título VI se establecen las medidas de seguridad y vigilancia, cuya función cumplen miembros del Cuerpo Nacional de Policía. El principio que rige este Título VI es el de proporcionalidad, tratando siempre de evitar abusos y garantizar la integridad física de los extranjeros internados, en aras de una convivencia pacífica en el centro. Se permiten, en casos excepcionales y cuando la situación lo requiera (para evitar agresiones físicas, violencia o daños en el centro), medidas coercitivas como contención física y separación preventiva del interno, siempre de manera proporcionada y acordadas motivadamente por el director. Asimismo, se permiten inspecciones en las habitaciones y la instalación de cámaras de videovigilancia en determinadas zonas, respetando siempre los derechos fundamentales de los internos. Las medidas de seguridad son a menudo criticadas por ser abusivas y son objeto de frecuente crítica por parte de la prensa y las ONG²¹.

3.3.7 Participación y colaboración de las ONG

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son el objeto del Título VII, en el que se les reconoce, por un lado, el derecho a participar de las acciones de asistencia social siempre que cumplan los requisitos establecidos, de acuerdo con lo establecido en el marco de los convenios jurídicos de participación; y por otro lado, tendrán el derecho de visitar los CIE cuando cuenten con la autorización del director, para entrevistarse con los internos en las condiciones y límites fijados.

²¹ Llarrauri Pijoan, E., “Antecedentes penales y expulsión de personas migrantes”, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, nº2, 2016, p.46

3.4 Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria

Esta Ley hace referencia, en determinados artículos, a la situación de los extranjeros solicitantes de asilo que hayan sido internados en un CIE:

- Los solicitantes de asilo tendrán derecho a entrevistarse con un abogado en el CIE para recibir información sobre el procedimiento (artículo 19.4). Se podrán imponer condiciones a la realización de este tipo de entrevistas en aras de salvaguardar el orden público o la seguridad, pero nunca podrán imponerse condiciones que impidan el acceso del abogado al centro.
- Según el artículo 34, ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) podrá tener acceso a los solicitantes de protección internacional que se encuentren en el interior de un CIE, así como recibir información de los expedientes y estar presente en las audiencias al interno que haya solicitado la mencionada protección.

3.5 Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 10 de febrero de 2015

En 2014 las organizaciones activistas Asociación pro Derechos Humanos de Andalucía, Federación de Asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, y la Federación Andalucía Acoge interpusieron un recurso ordinario²² contra el Real Decreto 162/2014. El Tribunal Supremo estimó parte del mismo:

- Declara inaplicable el inciso “y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” del artículo 62 bis 1. i) de la LO 4/2000.
- Declara inválido y nulo el artículo 7.3, segundo párrafo, y “y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” del artículo 16.2 k), del RD 162/2014. La razón de esta nulidad es que los anteriores artículos vulneran el 17.2 de la Directiva 2008/115/CE.
- Declara inválido y nulo el artículo 21.3 del RD impugnado al ser contrario al 62.2 de la LO 4/2000.

²² Recurso contencioso-administrativo 373/2014

- Declara inválido y nulo el artículo 55.2 del RD impugnado, al vulnerar la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional en lo relativo al derecho a la intimidad personal del artículo 18.1 de la Constitución. Se establece, por tanto, que las medidas de registros serán las recogidas en el artículo 62 quinquies de la LO 4/2000.

4. FUNCIONAMIENTO DE LOS CIE

4.1 Supuestos, forma y condiciones para acordar el internamiento

El internamiento de un extranjero en un CIE sólo se podrá ordenar por un juez como medida preventiva durante el transcurso de un expediente de expulsión y hasta su ejecución. A lo largo del trabajo “expulsión” se ha entendido en sentido amplio. Pero es conveniente hacer un pequeño inciso, el subepígrafe 4.1.1, para entender las diferentes medidas de repatriación²³ existentes (que conforman “expulsión” en sentido amplio) por las cuales se rechaza la estancia de un extranjero en España. Las que den lugar a internamiento en CIE según la Ley (artículo 62.1 LOEX) se analizarán con más detalle en el subepígrafe 4.1.2.

4.1.1 Medidas de repatriación

a) Retorno

Es el caso en el que los extranjeros intentan acceder a territorio español por un puesto fronterizo habilitado, pero sin contar con los requisitos necesarios establecidos en la legislación española sobre extranjería. No se les permite la entrada, y deben ser retornados en el plazo de 72 horas como máximo, tras el cual si no ha conseguido el Estado ejecutar la orden, serán internados. Para ello deberá autorizarlo el juez de Instrucción, y en caso afirmativo, pasarán los extranjeros a la Sala de Inadmisión de fronteras (generalmente en el puerto o aeropuerto), no a un CIE. Esta figura, al no tener relación con los centros de internamiento, no merece más atención en este trabajo.

²³ Martínez Escamilla, M., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros: estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 18-23, 2016

b) Devolución

Esta figura no constituye una sanción, por lo que es diferente a la expulsión. En este caso, se abre un procedimiento de devolución. Puede deberse a dos razones:

- Por infringir la prohibición de entrada: el extranjero vuelve a España sin que haya transcurrido el plazo de prohibición de entrada establecido en la orden de expulsión.²⁴
- Por intentar entrar ilegalmente en España. Se abre procedimiento de devolución en el caso de los extranjeros que pretendan entrar a territorio español por lugares no habilitados para ello, y sean interceptados en la frontera o sus inmediaciones.

Si en las 72 horas siguientes a la detención las autoridades no han logrado ejecutar la devolución, se solicitará a la autoridad judicial la medida de internamiento en el CIE prevista para los expedientes de expulsión. Este supuesto da lugar a un alto número de internados en el CIE, mientras se intenta ejecutar el procedimiento. Sin embargo, la devolución no tiene carácter sancionador – ni siquiera es sanción administrativa como el expediente de expulsión- por lo que el ingreso de estos extranjeros en los centros es a menudo objeto de polémica, al no haber base legal sólida para ello²⁵.

c) Expulsión

Esta medida de repatriación puede ser consecuencia de tres supuestos de distinta naturaleza: infracción administrativa; por antecedentes penales; y sustitutiva de pena.

Con respecto a la expulsión como sanción administrativa, existe un amplio catálogo de infracciones que conllevan sanción económica, pero la LOEX prevé que si son cometidas por extranjeros, puede en algunos casos derivar en su expulsión del territorio nacional (nunca podrá existir doble sanción de multa y expulsión). La causa más común es la infracción por estancia irregular, que conlleva internamiento en CIE si el sujeto puede alterar el orden público, fugarse u obstaculizar el proceso.

²⁴ Según el artículo 58 de la LOEX, puede alcanzar los 5 años o excepcionalmente los 10.

²⁵ Zamora Zaragoza, J.A., “Centros de Internamiento de Extranjeros, la quiebra del Estado de Derecho”, *Justicia, ¿Para todos? Perspectivas filosóficas*, 2016, p 225

En segundo lugar, existe otro supuesto que deriva en expulsión: haber sido condenado por delito doloso con pena superior a 1 año en España o en el exterior, y teniendo antecedentes penales.

Por último, el supuesto de expulsión de España decretado por el juez para sustituir parte o la totalidad de una condena de una pena de prisión según lo previsto en el artículo 89 CP.

Cuadro I. Repatriaciones de extranjeros 2011-2015

Figuras recogidas en la Ley de Extranjería	2011	2012	2013	2014	2015
Retorno	11.092	8.647	8.704	8.109	7.924
Readmisiones	1.278	1.409	1.199	1.067	988
Devoluciones	7.064	6.271	5.002	4.121	3.725
Expulsiones	11.358	10.130	8.984	7.696	6.869
Total	30.792	26.457	23.889	20.993	19.506

Fuente: elaboración propia a partir de los Balances Anuales 2011-2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Defensor del Pueblo.²⁶

4.1.2 Supuestos legales que dan lugar al internamiento en un CIE

a) Por infracción administrativa

La Ley 4/2000 recoge los supuestos que dan lugar a infracción administrativa susceptible de expulsión y por ende en internamiento en CIE. Las del artículo 53 son consideradas graves, y las del 54 muy graves:

- Artículo 53.1 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”*. Lo previsto en este artículo es causa de

²⁶ Sitio web oficial del Defensor del Pueblo de España. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. <https://www.defensordelpueblo.es/.../mecanismo-nacional-prevencion-la-tortura>

expulsión²⁷ por ser infracción grave, pero para que la tramitación administrativa dé lugar al internamiento del extranjero en un CIE, debe ser considerado como procedimiento preferente (los demás supuestos legales de internamiento tienen ya carácter preferente por naturaleza). Ello ocurre en los supuestos previstos en el artículo 63.1: riesgo de incomparecencia del extranjero irregular, de alteración del orden público o la seguridad nacional, o intento por parte de aquel de obstaculizar el procedimiento.

- Artículo 53.1 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”.*
- Artículo 53.1 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”.*²⁸
- Artículo 54.1 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”.*
- Artículo 54.1 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”.*

b) Por antecedentes penales

Artículo 57.2: *“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*

²⁷ La expulsión prevista en el artículo 53.1 a) no conlleva prohibición de entrada cuando el extranjero haya abandonado el país durante la tramitación del expediente sancionador, o cuando lo haya hecho en el transcurso del plazo voluntario habilitado para ello, en el caso de procedimiento ordinario.

²⁸ Esta Ley fue derogada y sustituida por la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE 31 marzo de 2015)

pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados”.

Desde un punto de vista jurídico, la expulsión por antecedentes penales sería una consecuencia accesoria de la pena que se aplicaría al finalizar la condena, no una infracción al no estar recogida en los supuestos de los artículos 53 y 54. Según la STC 236/2007²⁹ no vulnera el principio *non bis in idem*³⁰ al tener un fundamento distinto de la sanción penal. Sin embargo, no cumpliría el principio de función resocializadora de las penas en los extranjeros condenados³¹.

c) Por sustitución de la totalidad o parte de una pena privativa de libertad

Este supuesto hace referencia al artículo 89 del Código Penal^{32 33} la posibilidad de que un juez de lo penal sustituya una pena de privación de libertad totalmente, o de manera parcial, por la expulsión del territorio español. Concretamente, el apartado 8 del mencionado artículo establece que si al decretarse la expulsión el extranjero ya no se encuentra en prisión o no quede privado de libertad de manera efectiva por la naturaleza de su condena, *“el juez o tribunal podrá acordar, con el fin de asegurar la expulsión, su ingreso en un centro de internamiento de extranjeros en los términos y con los límites y garantías previstos en la ley para la expulsión gubernativa”*. Además, existe la posibilidad de que este internamiento se lleve a cabo en un centro penitenciario, por un tiempo de no más de 30 días.

d) Otros supuestos

- En caso de que un extranjero haya sido interceptado en la frontera o sus inmediaciones tratando de entrar en España por puestos fronterizos no habilitados; y cuando haya logrado entrar en España aun pesando sobre él un

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 236/2007, de 7 de noviembre (Ref. BOE-T-2007-21162)

³⁰ Prohibición de que un mismo hecho sea sancionado más de una vez.

³¹ Torres Fernández, *La expulsión de extranjeros en Derecho Penal*, Editorial La Ley, Madrid, 2012, pp. 130-150

³² Recientemente, en 2015, se llevó a cabo la reforma del mismo por la LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 31 marzo).

³³ Se emitió también, a raíz de la modificación del CP, una circular a los fiscales, la Circular de la Fiscalía General del Estado 7/2015, de 17 de noviembre, sobre la expulsión de ciudadanos extranjeros como medida sustitutiva de la pena de prisión tras la reforma operada por la LO 1/2015

plazo de prohibición de retorno, si en las 72 horas siguientes a su detención no ha sido ejecutada su devolución, el procedimiento se tramitará como si fuera expediente de expulsión, con autorización del juez. Por tanto, podrá ser internado cautelarmente en un CIE (artículo 58.6 LOEX).

- En caso de que exista orden de expulsión y el extranjero haya incumplido el plazo establecido al efecto, será detenido y conducido a un puesto de salida para que abandone el país. Si en las siguientes 72 horas no ha sido ejecutada la expulsión, se podrá solicitar la medida de internamiento.

4.1.3 Forma y condiciones para el internamiento

El ingreso en el CIE, mientras se tramita el expediente de expulsión, debe acordarse por el juez de instrucción de la jurisdicción en la que se produzca la detención, tras la solicitud de ingreso presentada por las autoridades, generalmente por agentes del Cuerpo Nacional de Policía. El interesado y el Ministerio Fiscal serán escuchados, y el juez deberá valorar si pueden existir medidas menos gravosas que el internamiento, el cual no es siempre la opción óptima. Entre estas medidas se encuentran la presentación periódica ante las autoridades competentes, residencia obligatoria en determinado lugar, retirada del pasaporte o documento acreditativo de su identidad, detención preventiva por un plazo de no más de 72 horas, o cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente³⁴. Como regla general, los menores no podrán ser ingresados en los CIE y deberán pasar a ser atendidos por los servicios de protección de menores.

Procederá el ingreso del sujeto en un CIE si existe riesgo de incomparecencia, antecedentes penales previos, peligro para el orden público, o posible intento de obstaculizar la expulsión; pues en este caso, el procedimiento se tramitará como urgente o preferente³⁵, es decir, el plazo de alegaciones solo dura 48 horas, la sanción es siempre expulsión y no se concede período de salida voluntaria. Asimismo, con base en el principio de proporcionalidad, el juez debe considerar las circunstancias personales del sujeto, como su arraigo en España o estado de salud. Si el procedimiento fuera de

³⁴ Portal web oficial del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/regimen-general/expulsion>

³⁵ En caso de expediente de expulsión por infracción administrativa; los demás supuestos de expulsión previstos por la ley tienen por sí naturaleza preferente.

naturaleza ordinaria, el plazo de alegaciones se extendería a 15 días desde la orden de expulsión. Además, se ofrecería al extranjero un período voluntario de salida del país, con el fin de que pueda “organizar y cerrar” su vida en España^{36 37}.

El período de retención en el Centro de Internamiento de Extranjeros debe ser el adecuado e imprescindible para asegurar la expulsión, nunca superando el límite de los 60 días. El juez, si así lo considera, puede establecer un período inferior. Hay que tener en cuenta que un CIE no es un centro penitenciario, pues el ingreso en el mismo no se considera una privación de libertad como castigo o sanción, sino una medida cautelar que garantice que el expediente de expulsión se lleve a cabo de manera adecuada al tener controlado al sujeto en todo momento. Por tanto, la estancia en el mismo debería ser por el menor tiempo posible, el imprescindible, al estar coartando la libertad de ambulación del extranjero. En cualquier caso, tan pronto como el Estado (autoridad judicial), durante la tramitación de expediente sancionador de expulsión, observe que ésta no es posible de llevar a cabo, deberá proceder a la puesta en libertad del sujeto, que no podrá ingresar de nuevo en un CIE por la misma causa.

El juez de instrucción del lugar de la detención es por tanto el competente para autorizar o dejar sin efecto un internamiento. Sin embargo, al artículo 62.6 LOEX crea la figura del llamado Juez de Control, que corresponde al titular del juzgado de instrucción –si hay varios se designará a uno- del lugar donde se halle el CIE o Sala de Inadmisión de fronteras. Entre sus funciones está ser el encargado de controlar la estancia del extranjero en el centro, y recibir sus quejas y peticiones planteadas por los internos en relación al ejercicio y respeto de sus derechos fundamentales. Tendrá competencia a visitar el centro cuando lo estime conveniente o por algún incumplimiento grave. Este tipo de Juzgados son de reciente creación, pues solo llevan funcionando desde 2010, y por tanto carecen aún de la necesaria regulación legal.

³⁶ Manzanedo, C. e Izuzquiza, D., “Expulsiones forzosas de España, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)”, *Documentación Social de Cáritas*, nº 161, 2011, p. 158.

³⁷ Circular de la Fiscalía General del Estado 7/2015, de 17 de noviembre, sobre la expulsión de ciudadanos extranjeros como medida sustitutiva de la pena de prisión tras la reforma operada por la LO 1/2015

4.2 Procedimiento de expulsión de extranjeros en situación irregular

La expulsión por las causas recogidas en el artículo 53.1 a) es la más común para decretar el ingreso en un CIE de un extranjero en España.

Se inicia con la detención de migrantes en las redadas policiales para retenerlos y que acrediten la documentación de su situación legal administrativa. Estos controles se realizan en lugares públicos con alta concentración de extranjeros: plazas, parques, locutorios, estaciones de metro, etc., y son en muchas ocasiones tildados de discriminatorios y con tintes de abuso de autoridad³⁸. A menudo se critica esta práctica policial por basarse en estereotipos para detener a extranjeros en la vía pública³⁹. En 2009 salió a la luz una polémica instrucción de la Jefatura Superior de Policía de Madrid en la que se establecían cupos para detener a un número determinado de inmigrantes irregulares -reconocido por el Secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho en la comisión de interior del Congreso de los Diputados- priorizando la detención de unas nacionalidades, como la marroquí, sobre otras, dependiendo del grado de facilidad de la tramitación del expediente de expulsión.⁴⁰

Posteriormente, tras ser detenido, el inmigrante irregular es conducido a la Comisaría General de Policía, en la que el instructor de policía recopila en las siguientes 24 horas la documentación e información que pueda aportar el sujeto detenido, tras lo cual procede a emitir un informe sobre su situación irregular, que será remitido a la Subdelegación del Gobierno, que tramitará el expediente de expulsión, comunicándolo al juez de instrucción. Este último tomará la decisión (a partir de aquí el procedimiento que sigue es común todas las causas de expulsión previstas en la LOEX y el CP), siempre guiado por el principio de proporcionalidad, de enviar o no al extranjero al CIE (tratando siempre de evitar esta medida, que es la más grave de las previstas). En este último paso muchas veces se acusa al juez de no guiarse por criterios objetivos sino ser un simple “firmante” de la orden de internamiento, que ya le llegaría “prevista” en el informe de policía. En una de las entrevistas realizadas a funcionarias

³⁸ Rodríguez, P. “Las redadas contra inmigrantes se multiplican por toda España” *La Razón*, 29 de septiembre de 2009 <http://www.larazon.es/historico/las-redadas-contra-inmigrantes-se-multiplican-por-toda-espana> (última consulta 2/04/2017)

³⁹ En 2009 el Comité de Derechos Humanos de la ONU condenó a España por considerar discriminatoria la detención de Rosalind Williams en Valladolid, al ser la única con rasgos afroamericanos.

⁴⁰ Europa Press (2009) “Interior admite que los cupos funcionaron en 4 ó 5 comisarías y lo achaca a un error operativo” *La Vanguardia*, 4 de marzo de 2009 <http://www.lavanguardia.com/vida/20090304/53651872014/interior-admite-que-los-cupos-funcionaron-en-4-o-5-comisarias-y-lo-achaca-a-un-error-operativo.html> (última consulta 5/04/2017)

de un juzgado de instrucción en Cataluña, respecto a las resoluciones de internamiento de inmigrantes irregulares, estas manifestaron:

“A nosotros nos llega la petición desde la delegación de policía, únicamente lo que hacemos es gestionar el internamiento, porque se supone que la delegación ya ha visto que este es necesario. Luego el juez firma la resolución y ya es asunto de la policía devolverlo a su país. Nosotros solo somos “esto” [se señala la punta del dedo meñique] dentro de todo el proceso de expulsión. Es más, es algo que incluso no sabemos por qué tiene que pasar por una resolución judicial cuando es un tema administrativo que a nosotros no nos compete”.⁴¹

Afirmaron además que solo en este juzgado se emiten diariamente un promedio de tres órdenes de internamiento de inmigrantes en CIE (más de mil al año).

Una vez se ha dictado la orden de internamiento por auto motivado del juez de instrucción, el abogado de oficio podrá presentar las pruebas necesarias para evitarlo, en el plazo de alegaciones previsto (48 horas en el procedimiento urgente). Deberá interponer recurso al juzgado de lo contencioso-administrativo, de índole civil, para lograr archivar la orden de expulsión. La diversidad de instituciones que competentes en el proceso y la complejidad y cantidad de trámites necesarios hacen que la comunicación entre los juzgados y la autoridad administrativa no sea siempre fluida y resulte difícil para el sujeto extranjero contar con las garantías necesarias para impedir su internamiento y expulsión, sufriendo una indefensión e inseguridad jurídica considerables.

Si finalmente el juez desestima las alegaciones, el extranjero será internado en uno de los siete Centro de Internamiento de Extranjeros repartidos por el país, y pasando a ser controlada su estancia por el juez de control, y supervisada también la actuación del CIE Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal y las ONG autorizadas. Muchas veces sus derechos no se respetan dentro del CIE, lo cual ha generado un debate polémico en torno a estos centros al que nos referiremos con detalle en el epígrafe 5.

Para ejecutar la expulsión, el retenido debe ser reconocido como nacional del país – al que se quiere expulsar- por su Consulado, para hacerla viable según los Acuerdos de Readmisión de la Unión Europea⁴², que establecen que los países signatarios deberán

⁴¹ Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., De Lucas, J., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico sociales” *Documentos CIDOB, Migraciones*, nº 26, p.6

⁴² Acuerdo de Readmisión de la Unión Europea C274UE, 1996. (Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de septiembre de 1996)

readmitirlos en su territorio, sin necesidad de formalidad previa. Al concluir la tramitación del expediente sancionador de expulsión, la Policía conduce a la persona al punto de salida (puerto o aeropuerto generalmente) desde el que abandonará el país. En muchas ocasiones se le deja desprotegido en tanto que vuelve a un punto de su país de origen que puede no ser su lugar de residencia, por lo que no son acogidos a la llegada por sus familias, y carecen de los medios para llegar a donde ellas se encuentran.⁴³ Estas repatriaciones suponen además un gasto millonario para el Estado, que ascendió en 2014 a 3,97 millones de euros sólo para fletar aviones al efecto, según un informe del Portal de Transparencia del Ministerio del Interior⁴⁴, a lo que debería sumarse los gastos de mantenimiento del propio CIE, que supusieron más de 16 millones de euros en ese mismo año⁴⁵.

Un caso especial son los extranjeros que llegan al límite de los 60 días en el CIE y sobre los que se ha dictado efectiva orden de expulsión, pero que por alguna consideración esta no ha podido llevarse a cabo antes de la finalización del plazo máximo de estancia. En estos casos, el migrante queda desprotegido legalmente en una suerte de “limbo jurídico”. Han sido puestos en libertad, pero sobre ellos está vigente una orden de expulsión, por lo que no pueden denunciar los trámites para regularizar su situación, por lo que se encuentran en una situación de alegalidad hasta que prescriba su orden de expulsión (plazo que coincide con el de prohibición de entrada), ni dentro ni fuera, en la frontera de la ley y en un permanente estado de incertidumbre pues hasta dicha prescripción pueden ser detenidos de nuevo. Quedan como entes marginales abandonados, como consecuencia de una elaboración y aplicación de la ley ambigua, perdiendo la condición de persona-ciudadano y pasando a formar parte de un colectivo que vive de la economía sumergida a la sombra de la propia legalidad.⁴⁶

⁴³ Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., De Lucas, J., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico sociales” *Documentos CIDOB, Migraciones*, nº 26, p.6

⁴⁴ Blanco, A., “Interior fletó 26 vuelos aviones para expulsar extranjeros desde 2011”, *El Confidencial*, 28 de marzo de 2016
http://www.elconfidencial.com/espana/2016-03-28/vuelos-expulsion-inmigrantes-ilegales-interior-policia-nacional-air-europa_1172477/ (última consulta 10/04/2017)

⁴⁵ Sitio web oficial de La Moncloa
<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/140314-centrointernamientoextranjeros.aspx>

⁴⁶ Jarrín Morán, A., “La construcción de la persona inmigrante en el limbo jurídico: ni expulsables ni regularizables en España”, *Cadernos do Campo de Sao Paulo*, nº 21, p.313

4.3 Cifras oficiales de 2016

Si atendemos a las estadísticas⁴⁷, resulta llamativa la baja cifra de expulsados sobre el total de internados: en 2014 era del 47%, en 2015 del 41% y en 2016, tan sólo del 29%. Según los colectivos que denuncian la existencia de estos centros, estas estadísticas demuestran, una vez más, la manifiesta ineficacia de los CIE para atajar el problema de la inmigración irregular.

Cuadro II. Expulsión de extranjeros internos en CIE en 2016

CIE	Nº internos	Nº expulsados	Expulsiones (%)
Algeciras	3.101	465	15
Barcelona	639	137	21
Las Palmas	633	4	0,6
Madrid	1.526	704	46
Murcia	654	379	58
Tenerife	215	26	12
Valencia	829	490	59
Total	7.597	2.205	29

Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior y Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Defensor del Pueblo.

Con respecto a los países de origen de los inmigrantes, 6 países acumulan un 74% de las llegadas: Argelia (20,4%), Costa de Marfil (17,4%), Marruecos (12,4%), Gambia (9,1%), Guinea (8,8%) y Camerún (6,5%). En total, hay 4.835 africanos en los CIE, 326 del continente americano, 247 europeos, fundamentalmente de los países del Este, y 188 asiáticos, sobre todo chinos.

En función del sexo de los internos, los hombres suponían un 93,4% del total (6.475), mientras que las mujeres representaban tan solo un 6,6% (455).

⁴⁷ Ministerio del Interior, Fiscalía General del Estado, Defensor del Pueblo y Pueblos Unidos

5. POLÉMICA EN TORNO A LOS CIE

5.1 Vulneración de derechos fundamentales

Los Centros de Internamiento de Extranjeros han sido siempre objeto de crítica por multitud de ONG, el Defensor del Pueblo, el Ministerio Fiscal y diversos colectivos pro derechos humanos, que denuncian violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los internos, retenidos y desprotegidos en estas instalaciones que a menudo son comparadas con las cárceles comunes⁴⁸. A pesar de que la LOEX sólo prevé que se limite el derecho ambulatorio, lo cierto es que se vulneran muchos derechos fundamentales recogidos en la Constitución de 1978.

Existe una notable controversia, en primer lugar, en torno a la vulneración del derecho a la libertad, recogido en la Constitución (artículo 17), pues los extranjeros que han sido conducidos a los CIE pierden allí su libertad de circulación y movimiento cuando no está del todo claro si debería ser así. Se encierra a personas como medida cautelar –la más gravosa de las existentes- por haber cometido una infracción administrativa, no un delito (exceptuando los casos de expulsión del artículo 89 CP), pues los CIE no tienen carácter penitenciario, aunque muchas veces se asemejen a prisiones donde se retiene a inmigrantes desprovistos de protección y en precarias condiciones. Tienen el derecho de libre movimiento en el interior del centro de internamiento, pero el trato y la rutina impuestos provocan en estas personas una sensación de frustración y coacción de su libertad.⁴⁹

El trato que reciben los internos por parte de los funcionarios de seguridad (del Cuerpo Nacional de Policía) también ha sido cuestionado. Según los testimonios de extranjeros internados allí recogidos en las entrevistas que realizan las ONG –algunos con más veracidad que otros- se aprecian en muchos casos brutalidad policial y abuso de autoridad con los inmigrantes, con tintes racistas, xenófobos y machistas. Mientras no constituya delito, los policías pueden utilizar la fuerza y esta se emplea en muchas

⁴⁸ Zamora Zaragoza, J.A., “Centros de Internamiento de Extranjeros, la quiebra del Estado de Derecho”, *Justicia, ¿Para todos? Perspectivas filosóficas*, 2016, Madrid, p.230

⁴⁹ Trillo-Figueroa, J.M., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros, en los confines de lo carcelario” en Oliver Olmo, P. (coord.), *El siglo de los castigos: prisión y formas carcelarias en la España del siglo XX*, Madrid, 2013, p. 312

ocasiones de forma desproporcionada, especialmente cuando intervienen las Unidades de Intervención Policial o antidisturbios. Por ejemplo, Pueblos Unidos observó estos abusos en la entrevista que realizó en el CIE de Aluche a Baba, un senegalés de 34 años, que tuvo que ser hospitalizado por lesiones en el Hospital Clínico de Madrid:

“Según la denuncia de Baba, al volver al módulo después de la cena el 10 de diciembre de 2013, otro interno se dirigió a un policía para pedirle prestado un mechero para encender un cigarrillo. Como no le hacía caso, le insistió y el policía reaccionó insultándolo repetidamente de forma racista. Baba, que estaba detrás y lo oyó, recriminó verbalmente al policía sus insultos diciéndole que merecen un respeto y que él mismo debía respetar el uniforme que llevaba. Ese policía empezó a insultarlo y comenzaron a llegar otros internos. El policía pidió refuerzos. Lo encerraron en una habitación lejos de la vista del resto, empezaron a golpearlo hasta tirarlo al suelo y siguieron pegándolo allí tumbado en la espalda, brazos, cuerpo, riñones, cabeza, incluso pisándole el cuello para que no se moviera. Cuando terminaron, lo esposaron las manos a la espalda y uno de los policías lo agarró por la pierna derecha y lo arrastró hasta las escaleras empujándolo, haciéndole caer hasta llegar a la planta baja. Desde allí, lo llevaron a la habitación de aislamiento”⁵⁰

Si bien estas situaciones no ocurren tan a menudo como denuncian las organizaciones activistas, sí es cierto que se abrió diligencias en varias ocasiones a funcionarios de policía por maltrato físico y psicológico, tratos inhumanos o degradantes, abuso de autoridad y hasta abusos sexuales contra mujeres⁵¹. Estas prácticas minan la legitimidad de los CIE y vulneran derechos constitucionales como el derecho a la vida y la integridad física y moral, además de la libertad sexual.

Los internos sufren, además, una carencia de garantías en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, pues la complejidad del proceso y la diversidad de instituciones participantes en el proceso obstaculizan la necesaria atención que el extranjero merece.

Por último, se ha denunciado que se vulnera el derecho a intimidad: policías que pueden acudir a la habitación en cualquier momento para llevar a cabo la expulsión, controles rutinarios que no respetan las horas de sueño de los internos, limitación de las

⁵⁰ Informe sobre los CIE de 2013 de la ONG Pueblos Unidos

⁵¹ En julio de 2006 se encausó a tres policías por el escándalo de agresiones sexuales a mujeres inmigrantes en el CIE de Málaga. Finalmente resultaron absueltos en 2015

visitas para reuniones íntimas, y cacheos con desnudos integrales⁵²; y a la libertad religiosa.

5.2 Condiciones de vida de los internos

El estado actual en el que se encuentran las instalaciones de los CIE en España es en general bastante mejorable, aunque también depende de qué centro sea. Los centros suelen haberse habilitado en edificios vetustos o que fueron antiguamente cárceles o cuarteles (por ejemplo, el CIE de Algeciras se construyó sobre una antigua prisión de la localidad), por lo que se respira en ellos cierto aire carcelario. En la mayoría, además, están internos más inmigrantes de lo que permite su capacidad, derivando en situaciones de auténtica masificación en épocas del año con mayor recepción de inmigrantes, como verano, con condiciones de vida a en ocasiones deplorables.

La mayoría de los CIE son edificios sobrios que carecen del adecuado equipamiento, siendo paradójico que muchos centros penitenciarios cuenten con mejor material e instalaciones. Existen muchas deficiencias deterioros que pueden poner en peligro la salud y la seguridad de los internos, en contra de lo establecido en el artículo 7 del RD 162/2014⁵³. Las paredes y el techo están impregnadas de humedad, e incluso ha habido algún desprendimiento en el CIE de Algeciras. Los extranjeros duermen en habitaciones pequeñas compartidas entre varios y sin mobiliario suficiente para su ropa y enseres, atentando contra su integridad e intimidad. En muchas ocasiones el agua caliente o la calefacción de las habitaciones no funciona.

Por otro lado, los CIE también suspenden en cuanto a la calidad de los servicios sociales y culturales, los cuales a menudo no se presentan en el centro o lo hacen de manera intermitente. No hay bibliotecas ni material electrónico en muchos centros, necesarios para realizar gestiones de tramitación burocrática. Como curiosidad, una de las peticiones más frecuentes durante el año 2015 en los CIE fue la adquisición de una

⁵² Esto último suspendido por la STS de 10 de febrero de 2015

⁵³ Clínica Jurídica de ICADE y Fundación Dret al Dret, “Situación actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros y su adecuación al marco legal vigente”, *Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes*, 2015, p.69

fotocopiadora, debido al constante papeleo administrativo al que tienen que hacer frente los retenidos.⁵⁴

En cuanto a los servicios sanitarios, la atención médica suele ser básica y no adaptada a las necesidades reales de los internos, por debajo de la calidad prestada en cualquier centro sanitario, y las ONG denuncian la limitación del acceso a medicamentos y a un historial médico personalizado de cada paciente.

Asimismo, hay que destacar las permanentes limitaciones a las visitas a internos, forzando los horarios u obstaculizando el acceso de familiares y ONG al centro. Los internos en no pocas ocasiones carecen de la posibilidad de reuniones íntimas y en varios CIE existe incluso una mampara de cristal que dificulta la comunicación.

Las actividades de ocio son escasas, y los horarios estrictos. Los internos no disponen de muchas más alternativas que ver la televisión o salir al patio (falta de libros, revistas, juegos, etcétera), y muchos aprovechan para lavar la ropa o tratar de socializar con los demás extranjeros, lo que es tarea difícil dada la diversidad lingüística y cultural en el interior del CIE y la falta de actividades grupales e intérpretes. Los más afectados psicológicamente por esta vida rutinaria suelen ser aquellos con más débiles físicamente, los más introvertidos o los carentes de familiares o personas de apoyo que les puedan visitar.

⁵⁴ Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), “ Informe anual 2015 sobre los CIE”, Madrid, 2015

6. EL FUTURO DE LOS CIE, A DEBATE

Los Centros de Internamiento de Extranjeros se enfrentan a un futuro incierto. Muchas son las voces que claman por su cierre, debido a la violación sistemática de los derechos humanos y a la dudosa legalidad del internamiento de quienes no han cometido delito alguno. Para algunos son una herramienta adecuada para controlar a los inmigrantes irregulares (o “ilegales”, término que para una gran parte de la sociedad es políticamente incorrecto, pues ningún ser humano debería ser ilegal) que llegan a territorio español sin identificación, o a los extranjeros que han cometido delitos en España y deben ser expulsados. Para otros, sin embargo, constituye una forma de represión del Estado en materia de extranjería.

Para poder tomar partido en esta polémica acerca de los CIE, hay que atenerse primero a las estadísticas. En los últimos años, el número de expulsiones sobre el total de internos ha rondado un porcentaje del 50%. A la luz de este dato, se podría pensar que la existencia de los CIE no está suficientemente justificada, o que el procedimiento de expulsión tiene graves carencias. Sin embargo, hay una razón que subyace a la existencia de los CIE y que el Estado utiliza en su beneficio para con la población nacional: función de control social.⁵⁵ Sobre los CIE planea el oscurantismo, las autoridades son reticentes a revelar datos sobre los mismos y los internos, y la información que llega es ambigua. Las organizaciones contrarias a este tipo de internamiento argumentan que el Gobierno aprovecha las evidentes lagunas legales en torno a estos centros a su favor: trata de mostrar a la población –más aún en períodos electorales- que ejerce un mecanismo de control sobre los inmigrantes irregulares, demostrando autoridad y orden. Ello transmite asimismo un mensaje disuasorio a los inmigrantes, de hostigamiento, de miedo. El Estado, que tiene la obligación de hacer efectivos los derechos de los internos (el único limitado es el derecho a la libertad por estar los internos privadas de ella como medida cautelar), se desentiende en ocasiones de la garantía de los mismos puertas adentro, convirtiendo a los CIE en unos auténticos “agujeros negros” y a los internos en personas merced del control que los juzgados y la administración competente acierten a realizar.

⁵⁵ Manzanedo, C. e Izuzquiza, D., “Expulsiones forzosas de España, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)”, *Documentación Social de Cáritas*, nº 161, 2011, pp. 166

Por estas razones, y frente a quien defiende con criterio que los CIE proporcionan seguridad y control de indocumentados que pueden cometer delitos en nuestro país o los han cometido ya (España es, además, uno de los países europeos con mayor regulación respecto a centros de internamiento de inmigrantes y extranjeros, y con los procedimientos menos arbitrarios), cada vez son más las voces que exigen su cierre, procedentes cada vez con más frecuencia de las instituciones⁵⁶. El debate sobre el futuro de estos centros está, pues, sobre la mesa.

En los próximos años se observará probablemente mayor actividad jurídica en relación con estos centros. Los argumentos a favor de su cierre están tomando más fuerza que nunca y terminarán por obligar a ello. Durante estos años, gobiernos de uno y otro signo han rehusado afrontar con más delicadeza la situación de los inmigrantes en los CIE, especialmente desde que se inició la crisis. Las prioridades han sido otras materias, y los recursos no han sido destinados a la mejora de las condiciones de estos centros. Es por ello que el colectivo de inmigrantes sigue siendo el más perjudicado, y el más necesitado de derechos. Mientras gran parte de la sociedad espera medidas gubernamentales contra la situación que impregna a los CIE, por ellos siguen pasando menores, enfermos, discapacitados, embarazadas en riesgo y personas con menores a su cargo⁵⁷. Mientras se reivindican mejoras, estos centros siguen funcionando como auténticos recintos carcelarios, controlados no por funcionarios ordinarios sino del Cuerpo Nacional de Policía, donde se priva de su libertad a extranjeros que no han cometido delitos (tan sólo infracciones administrativas como encontrarse de manera irregular en territorio español) y se les mantiene retenidos en un estatus muchas veces carente del efectivo ejercicio de sus garantías ni derechos, cuando podría acelerarse su procedimiento de devolución sin necesidad de enviarlos a uno de estos centros. Lo lógico sería utilizar los CIE como centros a los que fueran enviados extranjeros en casos excepcionales, como la medida preventiva más gravosa. Sin embargo, esto no es lo que ocurre en la realidad. Lo cierto es que se utiliza esta orden de internamiento con mucha frecuencia, soslayando el principio de excepcionalidad y el de proporcionalidad, y sin siquiera considerar otras alternativas que serían perfectamente válidas para llevar a cabo

⁵⁶ Recientemente, en julio de 2016, el Ayuntamiento de Barcelona decretó el cierre temporal del CIE de la Zona Franca por carecer de la debida licencia municipal y normativa antiincendios (la orden fue desatendida por el Ministerio del Interior). El Cabildo de Gran Canaria ya había solicitado también el desmantelamiento paulatino de estos centros.

⁵⁷ Martínez Escamilla, M., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros: estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 18-23, 2016, p.33

con seguridad la posterior expulsión: retirada de pasaporte, obligación de comparecer ante el juez periódicamente u obligatoriedad de residir en un lugar concreto. Y no por ello se reduciría de manera drástica el porcentaje de expulsiones que se llevan a cabo. Resulta lamentable en muchas ocasiones, en relación a ello, la cantidad de autos colectivos de internamiento dictados por los jueces, lo cual significa una pérdida total del derecho individual de defenderse de cualquiera de estas personas. Otra de las claves es la expulsión de extranjeros como sustitución de pena privativa de libertad: la realidad demuestra que su expediente de expulsión puede ser tramitado mientras se encuentran en prisión, sin necesidad de pasar por un CIE, lo que viene a ser un segundo internamiento de estos sujetos. Además, ocasionando problemas al juntarse simples inmigrantes irregulares con estos que sí han cometido delitos.

Por tanto, lo que está claro es que se ha ido tomando más conciencia sobre la regulación de estos centros y el oscurantismo que les rodea. Sin embargo, resulta inviable, tanto para un sector de la población como para la mayoría de instituciones del Estado, especialmente el Gobierno, el cierre de los CIE. Lo más lógico serían medidas que supusieran un avance en su regulación y transparencia, pero sin proceder a su desmantelamiento. Lo que debería ocurrir es que se tomen medidas para blindar el carácter excepcional y gravoso del internamiento, y se apueste por otras vías menos radicales para contener la inmigración irregular y controlar sus expedientes de expulsión, garantizando los derechos de estas personas mientras estén en suelo español. Por último, las propuestas de futuro más necesarias e inmediatas en estos momentos son un mayor control judicial para garantizar el ejercicio de los derechos de los internos, y la mejora y rehabilitación de los CIE existentes. En el corto plazo, mientras se suscita un clima más favorable a reformas legales más profundas, se podría así asegurar una estancia digna a las personas que han de ser internadas.

7. CONCLUSIÓN

El trabajo realizado me ha dado la oportunidad de conocer más a fondo los problemas relacionados con los Centros de Internamiento de Extranjeros. Una vez conocida a fondo la regulación legal de estos polémicos centros, he procedido a una observación más detallada de sus características y la situación que en ella viven los internos, para darme cuenta de que necesita una regulación más sólida y un mayor control sobre su funcionamiento. La mayoría de los habitantes de este país desconocemos esta realidad, por una parte debido al oscurantismo que el Estado pretende mantener sobre estos centros; y por otra, al desinterés reinante en la sociedad acerca de estos colectivos. Es cierto, como he ido comentando a lo largo del trabajo, que en la actualidad la ciudadanía está empezando a adquirir una mayor conciencia sobre este tema, muchas veces tabú y con profundas lagunas jurídicas. Las ONG y las asociaciones y organizaciones pro derechos humanos están jugando un papel fundamental en la denuncia de la situación que vive este colectivo inmigrante tan vulnerable. Debe ser terrible abandonar su país de origen para embarcarse en una peligrosa travesía hacia el mundo desarrollado, hacia unas mejores condiciones de vida, y que al llegar seas tachado de inmigrante “ilegal” o “sin papeles” y detenido en la calle –muchas veces por estereotipos racistas o de superioridad cultural- para ser llevado a un CIE en el que pasar de ser una persona a ser un número, con las garantías jurídicas más básicas y con limitaciones sin precedentes de sus derechos. Por tanto, en mi opinión, la sociedad debe no sólo conocer sino alzar la voz contra estos abusos. Y para ello es necesaria mayor regulación y control sobre la transparencia, la cual lamentablemente no parece estar entre las prioridades del Gobierno actual (al igual que tampoco lo estuvo cuando gobernaron otros partidos años atrás).

Por otro lado, me gustaría subrayar mi firme voluntad de no contribuir a alimentar esta polémica con argumentos populistas y demagogos, como el observado en la puerta del CIE de Aluche después del intento de fuga de unos internos en octubre de 2016. No hay que olvidar que un Estado, y más aún en situaciones caóticas de crisis económica y paranoia terrorista, debe ser prudente y velar por la seguridad dentro de sus fronteras. Ello conlleva una regulación adecuada en materia de extranjería, como me parece que es la actual. A mi juicio, Las manifestaciones a favor del cierre de los CIE no parece que aporten nada positivo si no se acompañan con reivindicaciones sólidas y propuestas de

medidas concretas y realistas. Estas no deben ser tan radicales como el cierre de los centros, pero sí debe analizarse la situación con profundidad y tomarse medidas en consecuencia, como la mejora de las condiciones de vida de los internos y su tutela judicial efectiva. El populismo de un sector ideológico, y el aprovechamiento de la situación en términos electorales del otro, no ayudan a solucionar este problema, que debería ser incluso objeto de pacto de Estado.

8. BIBLIOGRAFÍA

Libros

Revenga Sánchez, M. y Fernández Allés, J.J. *Los Centros de Internamiento de Extranjeros*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2016, pp. 10-20

Torres Fernández, *La expulsión de extranjeros en Derecho Penal*, Editorial La Ley, Madrid, 2012, pp. 130-150

Capítulos de libro

Trillo-Figueroa, J.M., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros, en los confines de lo carcelario” en Oliver Olmo, P. (coord.), *El siglo de los castigos: prisión y formas carcelarias en la España del siglo XX*, Madrid, 2013, p. 299-320.

Zamora Zaragoza, J.A., “Centros de Internamiento de Extranjeros, la quiebra del Estado de Derecho”, *Justicia, ¿Para todos? Perspectivas filosóficas*, 2016, Madrid, pp 221-234

Artículos de revista

Jarrín Morán, A., “La construcción de la persona inmigrante en el limbo jurídico: ni expulsables ni regularizables en España”, *Cadernos do Campo de Sao Paulo*, nº 21, pp. 301-318

Jarrín Morán, A., Rodríguez García, D., De Lucas, J., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: origen, funcionamiento e implicaciones jurídico sociales” *Documentos CIDOB, Migraciones*, nº 26, p.1-13

Llarrauri Pijoan, E., “Antecedentes penales y expulsión de personas migrantes”, *InDret, Revista para el análisis del Derecho*, nº2, 2016, p.46

Manzanedo, C. e Izuzquiza, D., “Expulsiones forzosas de España, los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)”, *Documentación Social de Cáritas*, nº 161, 2011, pp. 153-172.

Martínez Escamilla, M., “Los Centros de Internamiento de Extranjeros: estado de la cuestión y perspectivas de futuro”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 18-23, 2016

Informes

Clínica Jurídica de ICADE y Fundación Dret al Dret, “Situación actual de los Centros de Internamiento de Extranjeros y su adecuación al marco legal vigente”, *Pueblos Unidos-Servicio Jesuita a Migrantes*, 2015

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM), “Informe anual 2015 sobre los CIE”, Madrid, 2015

Referencias de internet

Sitio web oficial del Defensor del Pueblo de España. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

<https://www.defensordelpueblo.es/.../mecanismo-nacional-prevencion-la-tortura> (última consulta 16/04/2017)

Sitio web oficial de la Fiscalía General del Estado

<https://www.fiscal.es/fiscal/publico/> (última consulta 11/04/2017)

Sitio web oficial de La Moncloa

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/140314-centrointernamientoextranjeros.aspx> (última consulta 5/04/04)

Sitio web oficial del Ministerio del Interior

<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/regimen-general/expulsion> (última consulta 5/04/2017)

Sitio web oficial de la Policía Nacional

https://www.policia.es/documentacion/no_comunitarios/centro_internamiento.html
(última consulta 1/04/2017)

Sitio web de Pueblos Unidos ONG

www.pueblosunidos.org (última consulta 13/04/2017)

Artículos de prensa

Blanco, A., “Interior gastó 26 vuelos en fletar aviones para expulsar extranjeros desde 2011”, El Confidencial, 28 de marzo de 2016
http://www.elconfidencial.com/espana/2016-03-28/vuelos-expulsion-inmigrantes-ilegales-interior-policia-nacional-air-europa_1172477/ (última consulta 10/04/2017)

Europa Press (2009) “Interior admite que los cupos funcionaron en 4 ó 5 comisarías y lo achaca a un error operativo” *La Vanguardia*, 4 de marzo de 2009
<http://www.lavanguardia.com/vida/20090304/53651872014/interior-admite-que-los-cupos-funcionaron-en-4-o-5-comisarias-y-lo-achaca-a-un-error-operativo.html> (última consulta 5/04/2017)

Rodríguez, P. “Las redadas contra inmigrantes se multiplican por toda España” *La Razón*, 29 de septiembre de 2009

<http://www.larazon.es/historico/las-redadas-contra-inmigrantes-se-multiplican-por-toda-espana> (última consulta 5/04/2017)

Jurisprudencia

Sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 10 de febrero de 2015, por la que se declara inaplicable el inciso "y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar" del artículo 62 bis 1.i) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero; y se anulan diversos incisos de los artículos 7.3, segundo párrafo, 16.2.k), 21.3 y el apartado 2 del artículo 55 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 (Referencia BOE-A-2015-5487) (*STS de 10 de febrero de 2015*).

Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) 236/2007, de 7 de noviembre de 2007. Recurso de inconstitucionalidad 1707-2001. Interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos 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. Derechos fundamentales de los extranjeros: reunión y manifestación, asociación, educación, sindicación, intimidad familiar y reagrupación; motivación de la denegación de visado; asistencia jurídica gratuita; expulsión por conducta delictiva; internamiento de retornados; defensa en el procedimiento de expulsión preferente. (Referencia BOE-T-2007-21162) (STC 236/2007 de 7 de noviembre).

Legislación

Acuerdo de Readmisión de la Unión Europea C274UE, 1996. (Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de septiembre de 1996)

Circular de la Fiscalía General del Estado 7/2015, de 17 de noviembre, sobre la expulsión de ciudadanos extranjeros como medida sustitutiva de la pena de prisión tras la reforma operada por la LO 1/2015

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

Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de Asilo y de la Protección subsidiaria (BOE 31 de octubre)

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE 22 de febrero)

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 31 marzo).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE 24 de noviembre de 1995)

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 (BOE 12 de diciembre de 2009)

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 12 de enero de 2000)

Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (BOE 31 marzo de 2015)

Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE 3 de julio)

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 (BOE 15 de marzo de 2014)

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 (BOE 30 de abril de 2011)