

LOS CIE: UNA REALIDAD CONTROVERTIDA Y COMPLEJA

SPANISH MIGRANT DETENTION CENTRES (CIE): A COMPLEX AND CONTROVERSIAL REALITY

1. Introducción
2. El internamiento de extranjeros
 - 2.1. Las órdenes de expulsión
 - 2.2. Las resoluciones de devolución
 - 2.3. Las resoluciones de denegación de entrada o retorno
 - 2.4. El internamiento penal
3. Los expedientes de internamiento
4. Regulación y realidad de los CIE
5. El debate sobre la clausura o reforma de los CIE
6. Conclusiones

PALABRAS CLAVE

España, CIE, internamiento de extranjeros, inmigración irregular, detención de inmigrantes, expulsiones

KEY WORDS

Spain, CIE, detention of foreigners, irregular immigration, detention of immigrants, expulsion

RESUMEN

El artículo pretende contribuir al debate sobre los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y el internamiento de extranjeros aportando información y datos actualizados sobre una realidad cambiante, que cada vez es más compleja y a la que es necesario aproximarse sin prejuicios. Partiendo de la legitimidad de las posturas que defienden la abolición de los CIE o su reforma, se aportan elementos de reflexión a un debate muy polarizado, en el que las diversas posturas parecen irreconciliables. El artículo defiende la reforma de los CIE y de los diversos elementos que configuran el sistema de expulsiones vigente en España, y analiza los principales argumentos defendidos por los partidarios de la clausura inmediata de los CIE.

ABSTRACT

This paper seeks to contribute to the debate on migrant detention centres in Spain (CIEs in the Spanish acronym) and the detention of foreigners, providing up-to-date information and data on a changing reality, which is increasingly complex, and which it is necessary to approach without prejudices. Beginning with the legitimacy of the positions that advocate the abolition of the CIEs or their reform, material for reflection is brought to a highly polarised debate in which the various stances seem irreconcilable. The paper argues for the reform of the CIEs and the various elements that make up the expulsion system in force in Spain, and analyses the main arguments put forward by those who support the immediate closure of the CIEs.

1. INTRODUCCIÓN

Los centros de internamiento de extranjeros (CIE) siguen siendo uno de los temas más controvertidos en España en relación con la inmigración. La publicación de informes y datos sobre la realidad del internamiento, la creciente visibilidad de los partidarios de su clausura y la publicación

NADIE DEFIENDE EN PÚBLICO EL MANTENIMIENTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CIE. REFORMA O CLAUSURA PARECEN SER LAS ÚNICAS ALTERNATIVAS EN UN DEBATE ENCONADO, DONDE LAS POSTURAS PARECEN ANTAGÓNICAS

de noticias sobre incidentes en algunos centros han reavivado el debate¹. Nadie –ni siquiera el Gobierno²– defiende en público el mantenimiento de la situación actual. Reforma o clausura parecen ser las únicas alternativas en una discusión enconada, en la que las posturas parecen antagónicas. Una mirada atenta a la realidad del internamiento revela la complejidad del fenómeno y la dificultad de abordarlo desde posiciones poco matizadas. De entrada, debe tenerse en cuenta que los CIE son una pieza del sistema de expulsiones que no puede analizarse autóno-

manamente. Por otro lado, la situación de los diferentes CIE y la tipología de los internos son muy diversas. A su vez, el comportamiento de los distintos agentes que intervienen en el internamiento tampoco es uniforme. En definitiva, un tema complejo no puede ser resuelto fácilmente, sino que requiere debates amplios.

Por su naturaleza y extensión, este artículo no puede abordar todas las cuestiones relacionadas con los CIE. Su alcance es mucho más limitado: pretende aportar información actualizada sobre la realidad del internamiento³, así como elementos de reflexión en relación con el debate sobre la reforma o clausura de los mismos.

1. Véase el reciente informe «Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición», elaborado en el seno del Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la inmigración, así como algunos de los siguientes trabajos: Martínez Escamilla (2016: 18), Daunis Rodríguez (2016: 137), Solanes Corella (2016: 37) y Fernández Bessa y Brandariz García (2016: 1).

2. La revisión del modelo y el cambio de denominación de los CIE han sido anunciados en varias ocasiones por representantes del Ministerio del Interior, aunque no se ha presentado ninguna iniciativa concreta.

3. Además de los datos oficiales, el trabajo también se nutre de dos investigaciones recientes pendientes de publicación: un estudio realizado junto con Barak Kalir y Joan-Josep Vallbé sobre los expedientes de internamiento tramitados en la provincia de Barcelona en el año 2015 y un estudio realizado en el seno del grupo de investigación «Centros de Internamiento de Extranjeros. Balance global de la aplicación de la ley durante el período 2010-2016: experiencias, buenas prácticas, marco normativo y recopilación de resoluciones judiciales», impulsado por el Consejo General del Poder Judicial.

2. EL INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

El internamiento es una medida privativa de libertad con la que se pretende garantizar que la expulsión de un extranjero se materialice y no sea eludida. Presupone que existe una orden de expulsión que no se va a cumplir de manera voluntaria. Este supuesto de privación de libertad está reconocido por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 5.f), la Directiva de Retorno (art. 15) y la vigente Ley de Extranjería (arts. 61.1.e y 62). Sin embargo, desde un principio ha suscitado dudas de constitucionalidad por dos motivos: por limitar de forma desproporcionada el derecho a la libertad personal (art. 17 CE) y por vulnerar la prohibición constitucional que la Administración imponga sanciones que impliquen una privación de libertad (art. 25.3 CE). El Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad de la regulación del internamiento en la Sentencia 115/1987 con el argumento principal de que se trata de una decisión adoptada por un juez en aplicación de una norma proporcionada. No se trata de una sanción administrativa, sino de una medida cautelar adoptada por un juez de forma motivada. Su única finalidad es garantizar la expulsión a través de una privación de libertad que tiene un plazo de tiempo limitado (en la actualidad, 60 días) y que se desarrolla en un centro no penitenciario.

A pesar esta jurisprudencia, los defensores de la abolición de los CIE siguen sosteniendo la inconstitucionalidad del internamiento por su carácter desproporcionado y por tratarse de una privación de libertad desvinculada de una infracción penal. En relación con este segundo argumento, debe recordarse que el internamiento no es una sanción y que no existe una jurisprudencia constitucional clara que impida que existan privaciones de libertad fuera del ámbito penal. Por su parte, el pretendido carácter desproporcionado del internamiento tampoco resulta evidente si se tiene en cuenta que la finalidad que se persigue (garantizar el cumplimiento de una orden de expulsión) es legítima y que la privación de libertad es un medio idóneo para alcanzarla. Como se verá más adelante, los datos sobre la eficacia del internamiento pueden poner en duda su idoneidad, aunque existen diferencias notables en función de los países de origen de los internos. Más discutible es el carácter necesario del internamiento, es decir, que no existan otras medidas menos restrictivas, así como su carácter desproporcionado en sentido estricto, esto es, que se trata de una medida excesiva. Partiendo de la presunción de constitucionalidad de la ley, sería necesario concretar, por un lado, cuáles son en mayor medida las alternativas concretas al internamiento y hasta qué punto son eficaces. Por otro lado, también sería necesario demostrar claramente el carácter excesivo de la regulación del internamiento. Otra cosa son las decisiones concretas de internamiento, que pueden ser consideradas desproporcionadas con mayor facilidad y que, de hecho, han sido declaradas en algunos casos inconstitucionales. Pero en el caso de la regulación del internamiento, no es tan claro que se vulnere la Constitución.

Desde la primera Ley de Extranjería (LE) del año 1985, la regulación del internamiento se ha ampliado en sucesivas reformas. En la actualidad, el internamiento no se utiliza solo para garantizar la ejecución de órdenes de expulsión que ya han sido dictadas, sino que puede acordarse en relación con otras órdenes administrativas de repatriación y órdenes judiciales de expulsión. En la medida en que el perfil de las personas afectadas por todas estas medidas y los intereses en juego no son coincidentes, es conveniente analizar estos supuestos brevemente.

2.1. Las órdenes de expulsión

A través del internamiento se pretende garantizar, en primer lugar, la ejecución de órdenes administrativas de expulsión, es decir, sanciones administrativas que se imponen a personas extranjeras que se encuentran en España y que incurren en una infracción administrativa sancionada con la expulsión. El supuesto de la estancia irregular es, con mucho, el más frecuente, pero también se sancionan con la expulsión otras conductas que la normativa de extranjería considera graves o muy graves. El internamiento para garantizar la ejecución de órdenes de expulsión es una medida que puede aplicarse, pues, a un número importante y heterogéneo de casos, y que también puede decretarse antes de que la sanción de expulsión sea dictada. Por ello, la propia normativa contempla una serie de límites que impiden imponer la sanción de expulsión a extranjeros que tienen una especial vinculación con España y ejecutar órdenes de expulsión que afectan a mujeres embarazadas o entran en conflicto con el principio de no devolución.

En la práctica, sin embargo, se ha hecho un uso muy amplio y poco estratégico de este tipo de solicitudes de internamiento. Durante muchos años, la policía instó el internamiento de forma casi automática invocando el riesgo de incomparecencia del extranjero. Esta práctica –reconocida por la propia policía⁴– ha sido rectificada en los últimos años. Así, se han priorizado las solicitudes de internamiento en relación con las llamadas «expulsiones cualificadas», concepto no previsto legalmente con el que se pretende hacer referencia a extranjeros con antecedentes policiales y penales. El problema principal de esta práctica radica en la indeterminación del concepto de antecedente policial y en el traslado mecánico de este concepto al ámbito de la extranjería. Pero las expulsiones cualificadas no hacen referencia a un nuevo supuesto de expulsión, sino a una forma de seleccionar las expulsiones que se pretenden priorizar. Además de los supuestos de estancia irregular de personas que tienen

4. Véase en este sentido, la exposición de motivos de la Circular 6/2014, de la Dirección General de la Policía, sobre criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los CIE.

varios antecedentes policiales o penales, también se engloban en esta categoría las órdenes de expulsión del artículo 57.2 de la Ley de Extranjería, que son las que afectan a personas que han sido condenadas a más de un año de prisión por haber cometido un delito. Aunque la aplicación del concepto expulsiones cualificadas plantea problemas importantes, este criterio de selección implica que el perfil de los internos pendientes de expulsión esté relacionado en no pocos casos con la delincuencia.

2.2. Las resoluciones de devolución

El segundo supuesto en que puede solicitarse el internamiento de una persona extranjera en situación administrativa irregular es la llamada «devolución». A diferencia de la expulsión, la devolución no afecta a personas que ya se encuentran en España, sino a las que intentan entrar ilegalmente o que incumplen una prohibición de entrada derivada de una expulsión anterior. El primero es el supuesto más frecuente y afecta a los extranjeros que llegan en patera a las costas españolas o que saltan las vallas de Ceuta y Melilla.

El número de extranjeros afectados por resoluciones de devolución depende de los intentos de entrada irregular en España. Entre 2014 y 2016 y, sobre todo, en lo que llevamos de 2017, su número ha aumentado de manera significativa y ello ha afectado a la mayoría de CIE. Desde el punto de vista del internamiento, se trata de una situación muy diferente a la de la expulsión: la persona afectada por una resolución de devolución no suele tener ningún tipo de arraigo en España y las autoridades no disponen de información fiable sobre su nacionalidad, sus antecedentes o sus vínculos familiares; al mismo tiempo, se trata en muchos casos de extranjeros con una situación de vulnerabilidad y unas necesidades de atención humanitaria claras.

2.3. Las resoluciones de denegación de entrada o retorno

El tercer supuesto en que es posible solicitar el internamiento de un extranjero por su situación administrativa es el de la llamada «denegación de entrada o retorno». Como en el caso de la devolución, se trata de personas que pretenden entrar en el país. Pero no a través de un puesto no habilitado o contraviniendo una prohibición de entrada anterior, sino presentándose en el puesto fronterizo sin cumplir los requisitos para entrar en España. La legislación de extranjería prevé que a estas personas se les deniegue la entrada y se les obligue a retornar al lugar de procedencia. Si ello no puede producirse de manera inmediata, deben permanecer en las salas de inadmisión de los puestos fronterizos, aunque también es posible solicitar su internamiento en un CIE. En la práctica, sin embargo, ello es poco frecuente.

2.4. El internamiento penal

Un cuarto supuesto de internamiento, que es totalmente diferente a los anteriores, es el internamiento penal. A través del mismo no se pretende garantizar el cumplimiento de una orden administrativa de expulsión, devolución o retorno, sino de la decisión de un juez penal de sustituir con la expulsión una pena impuesta por la comisión de un delito. Este supuesto, contemplado en el artículo 89 del Código Penal, se ha ido ampliando con sucesivas reformas ⁵.

El número de internamientos de este tipo es bajo y se ha ido reduciendo hasta alcanzar el 5% en 2015⁶. En todo caso, se trata de un perfil de internos muy diferente a los vistos hasta ahora y que plantea problemas de convivencia en los CIE que son ampliamente reconocidos. De hecho, casi todos los sectores (también los partidarios de la abolición de los CIE) defienden que en estos supuestos lo procedente es expulsar a los extranjeros desde prisión.

3. LOS EXPEDIENTES DE INTERNAMIENTO

Expuestos los diferentes supuestos en que puede decretarse el internamiento de un extranjero, conviene recordar ahora quién toma esta decisión y cómo lo hace. En el caso del internamiento penal, es el juez sentenciador quien acuerda el internamiento para hacer efectiva una expulsión que sustituye una condena. Ello se hace en el seno del procedimiento judicial y cuenta con la participación de las partes del proceso. En cambio, el internamiento para garantizar la ejecución de una orden administrativa de expulsión, devolución o retorno se tramita en un expediente administrativo nuevo que está desvinculado de cualquier diligencia penal. En estos expedientes de internamiento participan diversos agentes: la policía (en concreto, funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía) solicitando el internamiento; el Ministerio Fiscal informando esta petición a favor o en contra; y el juez de instrucción del lugar donde ha sido detenido el extranjero autorizando o denegando la solicitud después de celebrar una comparecencia en la que están presentes la persona extranjera y su abogado. En la medida en que intervienen diversos agentes, cualquier decisión errónea sobre el internamiento es producto de un error en cadena.

5. Véase Boza Martínez (2016).

6. De acuerdo con las Memorias de la Fiscalía General del Estado, los ingresos en CIE en supuestos de aplicación del art. 89 CP fueron 779 en 2012, 695 en 2013, 430 en 2014 y 353 en 2015. La tendencia es, pues, claramente decreciente y, en todo caso, muy inferior a los internamientos que pretenden garantizar órdenes administrativas de salida obligatoria. Así, el porcentaje de este tipo de internos fue el 6,87% en 2012; el 7,7% en 2013; el 5,8% en 2014 y el 5,1% en 2015.

Lo anterior no significa que la regulación de estos expedientes no sea criticable. Es discutible, por ejemplo, que la decisión de internar recaiga en un juez penal y no en un juez contencioso-administrativo, que conoce mejor la normativa de extranjería. A su vez, las normas y las instrucciones que regulan la actuación de los diversos agentes también son susceptibles de mejora. Así, sería conveniente clarificar los criterios que fundamentan la solicitud de internamiento, que deberían centrarse en el riesgo de incomparecencia, la obstaculización de la expulsión y la viabilidad de esta, y no en conductas del pasado desvinculadas de estos criterios. En todo caso, y a modo de conclusión, conviene destacar que el internamiento es siempre una decisión judicial que puede afectar a una tipología muy amplia de personas. Es difícil, por tanto, referirse a los internos como una categoría única y homogénea, puesto que ni su situación personal y jurídica, ni su trayectoria, ni su comportamiento en una situación de privación de libertad suelen ser los mismos.

4. REGULACIÓN Y REALIDAD DE LOS CIE

La institución del internamiento está muy influida por el lugar donde se ejecuta. La normativa comunitaria establece que el internamiento tiene que llevarse a cabo, por lo general, en establecimientos especializados de detención, aunque puede ejecutarse en centros penitenciarios, siempre que presos y extranjeros internados estén separados.

En el caso de España, la decisión sobre el establecimiento donde debe ejecutarse el internamiento y sobre las condiciones y servicios que debe disponer no ha sido nunca objeto de una discusión profunda. Con la entrada en vigor de la primera Ley de Extranjería (que se refería a «centros de detención o locales que no tengan carácter penitenciario») se empezaron a utilizar instalaciones policiales que no estaban pensadas para privaciones de libertad de hasta 40 días. La primera norma que hizo referencia y reguló los CIE fue el Reglamento de Extranjería de 1996, pero no fue hasta 1999 cuando se reguló por primera vez el régimen interno de estos centros y se crearon formalmente los CIE de Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga, Las Palmas y Murcia⁷. Por su parte, a finales de 2006 se crearon los CIE de Santa Cruz de Tenerife, Algeciras y Fuerteventura⁸. La regulación de los CIE siempre ha ido por detrás de su existencia y ha solido dar cobertura a la realidad de los centros. Solo de este modo se explica que el actual Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los CIE contenga preceptos que disponen que «se procurará» algo o que se hará «en la medida de lo posible»⁹. Las

7. Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de febrero de 1999.

8. Orden del Ministerio de la Presidencia de 13 de noviembre de 2006.

9. Así por ejemplo, el art. 4.1 del Real Decreto 162/2014 dispone que se procurará que las condiciones sanitarias y sociales sean iguales en todos los centros.

características de estos centros no han sido nunca discutidos y analizados con detenimiento. Lo que ha primado ha sido dar respuestas a necesidades concretas, sin que ello se haya acompañado de los medios materiales, personales y económicos necesarios.

En la actualidad existen siete CIE operativos, que están ubicados en Madrid (Aluche), Barcelona (Zona Franca), Valencia (Zapadores), Murcia (Sangonera La Verde), Algeciras (La Piñera y su anexo de Tarifa), Gran Canaria (Barranco Seco) y Tenerife (Hoya Fría)¹⁰. El emplazamiento de estos CIE responde a diversos criterios: ciudades en regiones con una fuerte presencia de inmigrantes (Madrid, Barcelona, Murcia y Valencia) y lugares de llegada importante de inmigrantes en situación irregular (Algeciras y, en su momento, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife). Originariamente, se podía distinguir entre CIE de expulsión y CIE de devolución o de frontera.

FIGURA 1. Los CIE operativos en España (2017)



Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de la tabla 1, la capacidad teórica de todos los CIE es de 1.480 internos (1.308 hombres y 172 mujeres). Pero el número real de plazas disponibles varía en función de factores como las obras o la utilización de algunos espacios para otras finalidades.

10. Aunque formalmente no está clausurado, el CIE de El Matorral, situado en Fuerteventura, se halla en desuso desde el año 2012 y no podría entrar en funcionamiento sin una reforma muy importante. Por su parte, el CIE de Málaga fue clausurado en 2012 por las condiciones en que estaba.

TABLA 1. Capacidad teórica de los CIE (2017)

	PLAZAS PARA HOMBRES	PLAZAS PARA MUJERES	CAPACIDAD TOTAL
Algeciras (La Piñera)	170	24	194
Algeciras (anexo de Tarifa)	160	-	160
Barcelona	212	-	212
Las Palmas	132	36	168
Madrid	184	30	214
Murcia	138	-	138
Santa Cruz de Tenerife	180	58	238
Valencia	132	24	156
Total	1.308	172	1.480

Fuente: Elaboración propia. Entrevistas con los directores de los CIE (junio 2017).

Como se desprende de la tabla 2, la ocupación real de los CIE también es variable en función de criterios como la situación geográfica o la realización de obras de mejora.

TABLA 2. Número de internos en los diversos CIE (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Algeciras (La Piñera)	1.680	1.923	1.096	933	733	792	7.157
Algeciras (anexo de Tarifa)	1.396	1.339	1.388	1.068	1.570	2.309	9.070
Barcelona	1.660	1.933	1.584	1.251	738	639	7.805
Las Palmas	371	272	212	289	894	633	2.671
Madrid	2.685	3.023	2.694	1.904	1.469	1.526	13.301
Murcia	1.336	1.300	1.013	847	690	654	5.840
Santa Cruz de Tenerife	125	140	99	91	72	215	742
Valencia	1.659	1.205	916	877	764	829	6.250

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

En todo caso, la situación actual de los diversos CIE es muy heterogénea: los centros ubicados en Canarias han perdido protagonismo por la disminución de llegadas irregulares¹¹; por su parte, el CIE de Algeciras sigue siendo el más importante numéricamente como consecuencia de la

11. Las cifras de internos de Canarias son algo engañosas, puesto que en los últimos años las personas interceptadas en alta mar son llevadas primero al CIE de Las Palmas y trasladadas luego al de Santa Cruz de Tenerife.

llegada de pateras, que en los últimos tres años se ha incrementado de manera significativa¹²; los CIE de Murcia y de Valencia acogen de forma muy mayoritaria personas de origen magrebí que llegan a la costa mediterránea o que son expulsados a Argelia desde Alicante o Almería o trasladados a la frontera con Marruecos. Por su parte, los CIE de Madrid y Barcelona han ido perdiendo importancia desde un punto de vista cuantitativo por el descenso del número de expulsiones y de internamientos autorizados por los jueces de instrucción de ambas provincias. Sin embargo, lo más importante de los últimos años es que la diferencia entre los CIE de frontera y los demás centros ha ido desapareciendo como consecuencia de la saturación de los primeros (sobre todo el de Algeciras) por la llegada de pateras y del desbordamiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes de Ceuta y de Melilla.

AUNQUE EXISTEN DIFERENCIAS NOTABLES ENTRE LOS DIVERSOS CIE, LAS INSTALACIONES, SERVICIOS Y PERSONAL TIENEN PEORES CONDICIONES QUE LAS PRISIONES

En ausencia de mecanismos adecuados de recepción de inmigrantes, los traslados de personas con órdenes de devolución a los CIE que no son de frontera está siendo muy frecuente. Los CIE están funcionando en la práctica, pues, no solo como centros que pretenden garantizar la expulsión de personas en situación irregular, sino como lugares a través de los cuales se gestiona la llegada de personas que han sido interceptadas intentado entrar irregularmente y que en el caso de las personas de origen subsahariano rara vez pueden ser devueltas a su país de origen.

La heterogénea situación de los diversos CIE no depende solo del número y perfil de los internos, sino también de sus instalaciones y servicios. Por cuestiones de espacio no es posible poner de relieve estas diferencias. Pero tratándose, por lo general, de centros no creados *ex novo*, sino de instalaciones preexistentes (que en algunos casos se habían incluso dejado de utilizar¹³), no es extraño que presenten deficiencias importantes, que han sido puestas de relieve incluso por la Fiscalía General del Estado o el Defensor del Pueblo. Los CIE disponen de espacios dedicados a la administración (en los que se encuentran los despachos de sus diversas unidades, los espacios dedicados a las visitas, al servicio de asistencia sanitaria y, en su caso, a los servicios de asistencia social y jurídica) y de espacios dedicados a los internos: los módulos en los que se

12. Los hombres de origen subsahariano son internados en el anexo de Tarifa, mientras que las mujeres subsaharianas y las personas de origen magrebí son internados en el CIE de La Piñera. Por ello, el número de internos del primer centro ha superado al del segundo en los últimos años.

13. Este último es el caso de los CIE de Las Palmas y de La Piñera, en Algeciras, que ocupan las dependencias de antiguas prisiones que habían sido clausuradas, y del anexo de Tarifa, que ocupa unas antiguas instalaciones militares de la Isla de Las Palomas.

encuentran los dormitorios (que en todos los casos tienen rejas, estructura de celdas y suelen albergar entre 4 y 6 internos), los patios, las salas de ocio y los comedores. Aunque existen diferencias entre los diversos CIE y los niveles de ocupación también son diferentes, la estructura carcelaria de los dormitorios, su escaso mobiliario y las limitaciones de los espacios dedicados a la atención médica constituyen déficits comunes de casi todos los CIE. En algunos de ellos, además, resulta especialmente grave la ausencia de retretes en el interior de los dormitorios, el uso de candados como mecanismo de cierre de los mismos, y las condiciones de las zonas dedicadas a las visitas, que impiden el contacto físico entre los internos y sus visitantes.

Más allá de las infraestructuras, otros déficits que inciden en las condiciones del internamiento son los relativos a los servicios que se prestan a los internos. El Reglamento de funcionamiento de los CIE contempla la existencia de unos servicios de asistencia sanitaria, social y jurídica, cuya prestación puede ser concertada con empresas, ONG y colegios de abogados, respectivamente. De nuevo aquí hay diferencias notables entre los diversos CIE, pero cabe señalar que el servicio de asistencia sanitaria no funciona las 24 horas del día, el servicio de orientación jurídica no existe en todos los CIE y el de asistencia social es de reciente creación¹⁴.

A lo anterior cabe añadir los problemas que se derivan del modelo de gestión policial de los CIE. Desde un principio, en efecto, estos centros no solo dependen del Ministerio del Interior, sino que su personal es básicamente policial. Excepto el personal médico, el de limpieza y el de cocina –que es externo– y los miembros de Cruz Roja que asisten a los internos en la mayoría de centros, el resto de personal está integrado solo por miembros del Cuerpo Nacional de Policía. Al margen de los problemas de insuficiencia de efectivos y de los derivados de su frecuente movilidad, las funciones de los policías van más allá de la custodia al ser las únicas personas que están en contacto directo con los internos. Si a ello se añade la insuficiente formación del personal policial, la creciente heterogeneidad de los internos, y las dificultades de gestionar la ansiedad que genera toda situación de privación de libertad, la negativa a ser expulsado o la incertidumbre sobre el momento en que se producirá la expulsión, no es extraño que el modelo de gestión de los CIE resulte inadecuado.

En definitiva, las instalaciones, los servicios y el personal que trabaja en los CIE hacen que la situación de estos centros sea peor que la de los centros penitenciarios. El carácter no penitenciario de los CIE, que ha formado parte de su definición legal desde un principio, ha permitido,

14. El servicio de orientación jurídica solo está en funcionamiento en Barcelona, Madrid, y Valencia. Por su parte, el servicio de asistencia social está conveniado con Cruz Roja.

paradójicamente, que estos centros no tengan que cumplir los requisitos que se exigen a los centros penitenciarios. Ello es en parte lógico, puesto que la función de los CIE no es de reinserción. Pero en la medida en que se trata de centros públicos y existe una relación de sujeción especial entre la Administración y los internos, es evidente que las condiciones en que se desarrolla el internamiento no son las adecuadas.

5. EL DEBATE SOBRE LA CLAUSURA O REFORMA DE LOS CIE

Transcurridas más de tres décadas desde la creación de los CIE y a la vista de cuanto se acaba de señalar, no es extraño que el debate sobre su clausura se haya recrudecido en los últimos tiempos. Los partidarios de esta medida emplean tres grandes motivos para reivindicar su cierre: la ineficacia de los CIE, su ilegitimidad desde un punto de vista ético, político y jurídico, así como la existencia de alternativas viables al internamiento. Estos tres argumentos suelen entrelazarse y el de la ilegitimidad acostumbra a englobar tesis bastante dispares. En todo caso, el tiempo transcurrido desde la creación de los CIE y las, en su opinión, escasas mejoras introducidas han llevado a algunos sectores a considerar que la opción de la reforma ya no es creíble. La opacidad que ha rodeado a estos centros ha dificultado durante mucho tiempo cualquier tipo de debate. En términos democráticos, esta opacidad e incluso resistencia a proporcionar información sobre la realidad del internamiento no solo es inadmisibles, sino que impide contrastar cualquier afirmación que se realice. En los últimos años, la situación ha empezado a cambiar gracias a los datos proporcionados por el Defensor del Pueblo y la Fiscalía General del Estado. Pero sigue siendo imprescindible mejorar la información sobre la realidad de los CIE y sobre el internamiento.

El debate sobre los CIE también suele estar muy condicionado por los posicionamientos generales sobre las políticas migratorias. Los CIE suelen presentarse como una manifestación más de unas políticas restrictivas e inhumanas, y el debate sobre estos centros se plantea en términos de cuestionamiento de las políticas de inmigración. Estas políticas deben, sin duda, ser cuestionadas, porque en muchos casos están alejadas de la realidad de la movilidad humana. Pero no cabe olvidar que la existencia de políticas de inmigración siempre supone límites a dicha movilidad y que resulta no solo legítimo, sino necesario plantearse qué se debe hacer con las personas que infringen dichos límites y cómo se debe garantizar que las sanciones que se impongan sean cumplidas. Que una de estas sanciones sea la expulsión y que su cumplimiento voluntario no puede presuponerse en todos los casos parece lógico. Por consiguiente, es necesario plantearse en qué supuestos la sanción de expulsión es legítima y de qué manera debe garantizarse su cumplimiento efectivo.

Por lo general, la tesis abolicionista no excluye la privación de libertad para garantizar la ejecución de las expulsiones penales. Lo que se rechaza es que las expulsiones administrativas puedan garantizarse a través del internamiento en un CIE. El argumento de la ilegitimidad de esta opción se plantea en términos jurídicos, éticos y políticos. Estas dos últimas perspectivas no son discutibles. Sí lo son, en cambio, los argumentos jurídicos, que van desde la inconstitucionalidad del internamiento, a su desproporción, pasando por la consideración de que los CIE constituyen espacios de suspensión del Derecho, donde la arbitrariedad y las vulneraciones de los derechos de los internos son sistemáticas. En relación con la pretendida inconstitucionalidad del internamiento y su carácter desproporcionado basta remitirse a lo señalado anteriormente. Por su parte, aunque siguen existiendo déficits de regulación, las mejoras introducidas en la normativa de los CIE impiden considerarlos espacios ajenos a la ley y a los principios del Estado de Derecho. La existencia de irregularidades en la práctica del internamiento –que las hay– tampoco puede considerarse sistemática sin prescindir de la presunción de legalidad de la actuación de los poderes públicos y sin aportar datos e informaciones que avalen este hecho. Ello es difícil dada la dificultad de acceder a los datos oficiales y los expedientes de los internos. Pero el carácter sistémico de las irregularidades también se defiende a partir de la crítica a los mecanismos de control existentes, que se consideran ineficaces.

Por cuestiones de espacio, no es posible detenerse en el análisis de estos mecanismos de control. En todo caso, debe reconocerse que son mayores que en la mayor parte de países de nuestro entorno. Así, el internamiento es controlado en España por el juez que lo decreta, por los jueces de control de estancia de cada CIE, por el Ministerio Fiscal y por el Defensor del Pueblo. Cada una de estas instituciones tiene sus mecanismos de control, que tienen límites y problemas de funcionamiento. Pero derivar de todo ello la ineficacia general de los controles y considerar que las irregularidades no son excepcionales parece excesivo. Máxime, teniendo en cuenta que apenas existen estudios sobre el funcionamiento de alguno de dichos mecanismos (por ejemplo, de los jueces de control de estancia) y que no puede desconocerse que algunas alegaciones de los internos (por ejemplo, en relación con la minoría de edad o la protección internacional) también pueden tener una función estratégica. En todo caso, lo anterior no significa que no deba corregirse cualquier irregularidad y que los mecanismos de control no sean mejorados. En cambio, el argumento de la escasa eficacia del internamiento es poco discutible. En efecto, como refleja la tabla 3, el porcentaje de internos que son efectivamente expulsados se ha situado en los últimos años en el 47,77%. En algo más de la mitad de los casos, pues, no se cumple la finalidad perseguida con el internamiento, esto es, la repatriación del extranjero.

TABLA 3. Número de internos y de expulsiones desde los CIE (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ciudadanos internados	11.456	11.325	9.002	7.340	6.930	7.597
Expulsiones de internos	6.825 (59,6%)	5.924 (52,3%)	4.726 (41,7%)	3.483 (38,7%)	4.526 (65,3%)	2.205 (29,02%)

Fuente: Memorias del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los porcentajes de expulsión varían de forma importante en cada uno de los CIE. Como se desprende de la tabla 4, dichos porcentajes se han situado en los últimos años entre el 93,91 % y el 0,63%. Las causas de estas enormes diferencias son diversas y están sobre todo relacionadas con el tipo de internos que predomina en cada centro. Así, los porcentajes relativamente altos del CIE de Murcia se explican por el predominio de internos argelinos y marroquíes, que son expulsados en virtud de los acuerdos de readmisión. En cambio, los porcentajes decrecientes del CIE de Algeciras, pero también de los centros de Barcelona y Madrid, se explican por el ya mencionado incremento de internos de origen subsahariano con órdenes de devolución que suelen estar indocumentados¹⁵.

TABLA 4. Porcentajes de expulsión de internos de los diversos CIE (2011-2016)

CIE	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Algeciras	49,84	36,69	39,57	32,18	20,50	14,99
Barcelona	55,06	50,18	46,96	44,12	27,78	21,43
Gran Canaria	59,57	11,76	26,41	51,90	2,80	0,63
Madrid	70,95	59,17	59,35	62,34	70,52	46,13
Murcia	59,73	62,15	66,53	73,08	93,91	57,95
Tenerife	49,60	20	87,87	27,47	88,89	12,09
Valencia	65,58	80,66	63,64	44,58	55,10	59,10

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011-2016).

En todo caso, estas cifras ponen de relieve tres hechos: por un lado, que, en términos generales, el internamiento como garantía de la expulsión es cada vez más ineficaz; por otro lado, que su eficacia también depende de factores que no siempre tienen que ver con la privación de la libertad, como la

¹⁵. Por su parte, el porcentaje tan bajo del CIE de Las Palmas deriva de que los internos suelen ser trasladados a el CIE de Tenerife antes de proceder a su expulsión.

existencia de acuerdos de readmisión con los países de origen; y, por último, que en la práctica los CIE están cumpliendo no solo una función de salida de extranjeros en situación irregular, sino también de gestión de entrada de personas extranjeras que no pueden ser devueltas a su país. Como es evidente, el internamiento de estas personas plantea muchos problemas, puesto que no cumple la función cautelar que se le supone. Pero a falta de medidas alternativas y políticamente consensuadas de gestionar la entrada de estas personas, los CIE se están convirtiendo en una etapa más de su ciclo migratorio para entrar en España.

El último argumento que emplean los abolicionistas para reclamar la clausura inmediata de los CIE es la existencia de alternativas viables al internamiento. Este argumento, sin embargo, suele desarrollarse poco y se limita a recordar que la propia Ley de Extranjería contempla otras medidas cautelares como la presentación periódica ante las autoridades competentes, la residencia obligatoria en un determinado lugar, la retirada del pasaporte o cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente (art. 61 LE), y que en otros países se han desarrollado otras opciones. Ciertamente, la regulación española es insuficiente y en algunos casos (por ejemplo, la retirada del pasaporte) inviable en relación con determinados internos. Pero sin un análisis más exhaustivo de las diversas alternativas, y sin un estudio de su viabilidad en función de los diferentes tipos de internos, parece difícil que pueda reclamarse el cierre inmediato de los CIE sin necesidad de reformas legales.

La necesidad de alternativas al internamiento puede ser compartida por los defensores de la reforma de los CIE en determinados supuestos. Así, en el caso de personas con órdenes de devolución que difícilmente pueden ser expulsados, es preciso buscar una alternativa al internamiento que permita atender mejor sus necesidades (en muchos casos humanitarias) y proceder a su repatriación cuando sea posible. En los supuestos de expulsión administrativa, en cambio, no parece que la privación de libertad pueda descartarse sin más en todos los casos. Las condiciones del internamiento deben, por supuesto, mejorar. Pero en los supuestos en que exista una orden de expulsión en vigor y no se den motivos para revocarla o suspender su ejecución, no es posible confiar en que el retorno voluntario o medidas como la retirada del pasaporte sean efectivas. La presentación periódica ante las autoridades puede ser, en cambio, una alternativa viable. Pero incluso en un sistema progresivo de medidas cautelares, el internamiento está llamado a cumplir una función de última ratio.

6. CONCLUSIONES

En lugar de suprimir el internamiento y clausurar los CIE de forma inmediata, parece más oportuno abogar por una reforma del sistema de deportación que incida en sus diversos elementos. Esta reforma debería incluir una mejora de la regulación del internamiento y de los

CIE, de las instalaciones y servicios de estos centros y, sobre todo, del modo en que se está aplicando la normativa vigente. Se trataría, sobre todo, de mejorar realmente el modelo actual de CIE y de evitar las disfunciones y los supuestos de internamientos erróneos que todavía se producen. Además de reformar en profundidad o, en su caso, sustituir las instalaciones actuales de los CIE, sería necesario mejorar el sistema de deportaciones en, al menos, tres

EN LUGAR DE CLAUSURAR LOS CIE, PARECE MÁS OPORTUNO ABOGAR POR UNA REFORMA DEL SISTEMA DE DEPORTACIÓN QUE INCIDA EN SUS DIVERSOS ELEMENTOS. PARA ELLO ES IMPRESCINDIBLE QUE EXISTA VOLUNTAD POLÍTICA, MEDIOS E IDEAS

ámbitos: los expedientes de internamiento, los mecanismos de control, y el modo en que se están ejecutando las deportaciones. Aunque de modo sintético, cabe apuntar cuáles deberían ser las líneas de mejora en estos tres ámbitos.

Por lo que se refiere al modo de decidir el internamiento, resulta preciso que todos los agentes mejoren su actuación para evitar supuestos en que el internamiento no resulta procedente. La motivación policial del internamiento debe mejorar en general, sin que sean admisibles automa-

tismos o invocaciones genéricas en relación con la existencia de un número concreto de antecedentes policiales y penales o con la ausencia de domicilio conocido. Los criterios de seguridad y peligrosidad que suelen emplearse para fundamentar la solicitud de internamiento deberían sustituirse por argumentos relacionados con la integración del extranjero. Ello no implica necesariamente no tener en cuenta los antecedentes policiales. Pero es necesario diferenciar el contenido de cada antecedente a efectos de valorar la existencia de un riesgo de incomparecencia. El Ministerio Fiscal, por su parte, debe participar en la comparecencia del extranjero y aplicar en todos los casos los criterios establecidos en la Circular 2/2006 de la Fiscalía General del Estado. Los abogados de oficio deben mejorar su actuación e intervenir de forma activa en la comparecencia de su defendido. Por su parte, los jueces de instrucción deberían hacer una aplicación más razonada de los criterios legales que fundamentan el internamiento.

La segunda vía de mejora del sistema es la que afecta a los mecanismos de control del internamiento. En especial, resulta necesario conocer mejor, reforzar e impulsar la actividad de los jueces de control de estancia de los CIE, que son los órganos que desde la proximidad pueden controlar las condiciones del internamiento. Por último, la mejora del internamiento no puede realizarse al margen de una mejora del *propio sistema de deportación*. Prácticas como las llamadas expulsiones exprés y la propia ejecución de la deportación deben ser revisadas

desde un punto de vista normativo y aplicativo. Así, cabe plantearse la necesidad de que un juez intervenga en la ejecución de la deportación, sobre todo cuando la orden de expulsión es antigua.

En definitiva, la tesis de la reforma no se limita a las instalaciones y servicios de los CIE, sino al conjunto de sistema. Como en el caso del cierre de estos centros, es imprescindible que exista voluntad política, medios e ideas para mejorar la situación actual. Un debate riguroso e informado sobre una realidad tan compleja resulta en todo caso imprescindible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boza Martínez, Diego. *La norma penal al servicio de la política migratoria: la expulsión de condenados por sentencia penal: el nuevo artículo 89 CP*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

Daunis Rodríguez, Alberto. «Internamiento de extranjeros en España: análisis crítico sobre sus condiciones materiales y tratamiento legal», en: Laurenzo Copello, Patricia y Daunis Rodríguez, Alberto (coords.). *Colectivos en los márgenes del Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 137-181.

Fernández Bessa, Cristina y Brandariz García, José Ángel. «Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación». *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, n.º 4 (2016), p. 1-25.

García España, Elisa (coord.). *Razones para el cierre de los CIE: del reformismo a la abolición*. Málaga: Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI), 2017.

González Beilfuss, Markus. «El régimen jurídico de los Centros de Internamiento de Extranjeros: evolución normativa y cuestiones pendientes», en: Revenga Sánchez, Miguel y Fernández Allés, José Joaquín (eds.). *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 59-104.

González Beilfuss, Markus. *A vueltas con los CIE: el debate sobre su clausura*. Barcelona: IDP. Instituto de Derecho Público, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]

<http://idpbarcelona.net/a-vueltas-con-los-cie-el-debate-sobre-su-clausura/>

González Beilfuss, Markus *et al.* «El internamiento de extranjeros. ¿Qué dicen los datos? Análisis de los expedientes de internamiento tramitados en la provincia de Barcelona en el año 2015», *en prensa*.

Jarrín Morán, Adriana *et al.* «Los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: Origen, funcionamiento e implicaciones jurídico-sociales». *Documentos CIDOB. Migraciones*, n.º 26, 2012.

Martínez Escamilla, Margarita. «Centros de Internamiento para Extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 18 (2016), p. 1-37 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]

<http://criminnet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf>

Martínez Escamilla, Margarita (coord.). *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*. Madrid: Repositorio E-Prints Complutense, 2015 (en línea) [Fecha de consulta: junio de 2017]

<http://eprints.ucm.es/34492/>

Pueblos Unidos. *La situación de los centros de internamiento de extranjeros en España y su adecuación al marco legal vigente*. Informe elaborado por las Clínicas Jurídicas de ICADE (Universidad Pontificia Comillas), Per la Justícia Social (Universidad de Valencia), Dret al Dret (Universidad de Barcelona) y el Observatorio de Derechos Humanos (Universidad de Valladolid) para la ONG Pueblos Unidos-Servicio Jesuita de Migrantes. Madrid, 2015.

Roig Molés, Eduard. «Por una política de expulsiones». Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: abril de 2017]

<http://idpbarcelona.net/una-politica-expulsiones/>

Sánchez Tomás, José Miguel. «Hacia un sistema alternativo al internamiento». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 5 (2013-2014), p. 75-94.

Solanes Corella, Ángeles. «Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España: normativa, realidad y alternativas». *Revista Telemática de Filosofía de Derecho*, n.º 19 (2016), p. 37-76.

Servicio Jesuita de Migrantes. *Informes sobre los Centros de Internamiento de Extranjeros en España: 2012, 2013, 2014 y 2015*.