

“DRETS DE PAPER, GARANTIES D'ESPINES”

El sistema de garanties en els Centres d'Internament d'Estrangers i el seu funcionament front situacions de vulneracions de drets

Marc Serra Solé

Tutora:

Cristina Fernández Bessa
Clínica jurídica en Dret penitenciari
Curs 2013-14
Treball Final de Grau de Dret
Barcelona, Juny 2014

ÍNDIX

I. PRIMERA PART.....	4
1. Presentació.....	4
2. Introducció.....	5
3. Objectius del treball.....	6
4. Metodologia.....	8
5. El sistema de garantia de drets com a marc teòric per l'anàlisi de l'internament d'estrangers.....	9
II. APROXIMACIÓ A L'INTERNAMENT I EXPULSIÓ D'ESTRANGERS.....	11
1. Els Centres d'Internament d'Estrangers a Espanya.....	11
2. Sobre les funcions dels CIE i la política de control de fronteres.....	13
3. Les causes d'internament i d'expulsió.....	16
3.1. <i>Expulsions administratives</i>	16
a. Retorn	
b. Devolucions	
c. Expulsions per infraccions administratives	
d. Expulsions de persones imputades o processades penalment	
e. Expulsions per antecedents penals	
3.2. <i>Expulsions penals</i>	18
a. Expulsió com a substitutiu de tot o part d'una pena privativa de llibertat.	
b. Expulsió com a mesura de seguretat i com a substitutiu d'una mesura de seguretat	
c. Les expulsions penals en l'avantprojecte de reforma del codi penal de Gallardón	
III. EL SISTEMA DE GARANTIA DELS DRETS EN ELS CIE.....	22
1. Garanties primàries: les garanties político-administratives.....	22
1.1. <i>Dret internacional: la titularitat dels drets humans</i>	22
1.2. <i>Dret comunitari: La Directiva 2008/115/CE</i>	23
1.3. <i>Dret constitucional: els drets dels estrangers i constitucionalitat de l'internament</i>	24
a. El principi d'igualtat i l'abast dels drets dels estrangers en el marc constitucional	
b. La constitucionalitat de l'internament d'estrangers	
c. Una constitucionalitat posada en dubte	
1.4. <i>Dret Intern: La LOEx 4/2000 i les seves reformes</i>	28
a. La Llei d'Estrangeria i els drets dels estrangers	
b. La resolució de la mesura cautelar d'internament	
c. El temps d'internament	
d. Els drets de l'estranger al CIE a la Llei d'Estrangeria	
1.5. <i>Dret Intern: El RD 162/2014</i>	31
a. L'absència de Reglament durant 29 anys d'existència dels CIE	
b. L'oportunitat perduda del Reglament dels CIE	
c. El RD 162/2014, o la consolidació del model de gestió policial dels CIE	
2. Garanties secundàries: les garanties jurisdiccionals i no jurisdiccionals.....	38
2.1. <i>Garanties Jurisdiccionals</i>	38
a. Els Jutjats d'Instrucció i la resolució d'internament	

b.	Tribunals designats de Control: els Jutjats de Control	
c.	Altres instàncies judicials.	
d.	L'activitat del Ministeri Fiscal	
2.2.	<i>Garanties no jurisdiccionals</i>	45
a.	Defensoria del Poble: el Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura	
b.	Síndic de Greuges	
c.	Organismes internacionals	
3.	Garanties ciutadanes o socials de drets.....	49
3.1.	<i>Actuació dels interns en l'auto-tutela dels seus drets</i>	49
a.	Els límits del sistema de queixa dels CIE	
b.	El recurs a les vagues de fam davant la situació d'indefensió	
3.2.	<i>La defensa lletrada de les persones internes</i>	51
a.	L'assistència jurídica en la resolució d'internament	
b.	La defensa lletrada en el procediment administratiu d'expulsió i en el contenciós administratiu	
c.	La defensa lletrada en les expulsions penals	
3.3.	Les garanties de la societat civil: les organitzacions de defensa DDHH.....	54
3.4.	La creació d'un SOJ al CIE.....	56
IV. ESTUDI DE CAS: LA DENÚNCIA DE VULNERACIONS DE DRETS AL CIE DE ZONA FRANCA.....58		
1.	Cas 1: La denúncia per agressions policials la nit de cap d'any.....	58
2.	Cas 2: La denúncia per agressions policials al menjador del CIE.....	62
V. CONCLUSIONS: DRETS DE PAPER, GARANTIES D'ESPINES.....69		
VI. BIBLIOGRAFIA.....75		

I. PRIMERA PART

1. Presentació

Aquest treball és una aproximació sòcio-jurídica a l'internament de persones en situació irregular en Centres d'Internament d'Estrangers (en endavant, CIE) a Espanya. Pretén mostrar de forma sistemàtica el disseny jurídic del sistema de protecció de drets dels interns del CIE, entendre el seu funcionament i identificar-ne les principals problemàtiques en la denúncia de situacions de vulneracions de drets.

El treball d'investigació s'emmarca en el programa de pràctiques de la Clínica Jurídica "Dret al Dret" de la Universitat de Barcelona, en col·laboració amb l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans. La realització d'aquestes pràctiques s'ha formalitzat amb la participació a la comissió jurídica de l'organització de defensa dels drets humans *Tanquem els CIE*, des d'octubre de 2013 a maig de 2014. No obstant, convé explicitar des d'un principi, que la col·laboració amb aquesta organització ja es venia donant a nivell personal des del seu sorgiment a inicis del 2012. Per tant, la investigació sorgeix en gran mesura d'una motivació personal emmarcada en una preocupació col·lectiva per la situació d'indefensió a les que estan sotmeses les persones internes en CIE i les dificultats en el funcionament dels mecanismes de protecció dels seus drets. D'aquest manera, el present treball pretén aportar eines a la tasca de denúncia i defensa dels drets humans en matèria d'internament d'estrangers.

En aquest sentit, bona part de la informació que s'aporta, prové de l'observació participant i la pròpia experiència viscuda en el treball conjunt amb l'equip jurídic de la Campanya *Tanquem els CIE*. Aquesta tasca, s'ha concretat en els darrers vuit mesos en la realització de visites a interns del CIE amb regularitat, la presentació de Queixes al Jutjat de Control i la participació en els processos de denúncia per situacions de vulneració de drets a les persones internes al CIE. A això, cal sumar la recerca de dades oficials sobre internament i expulsió, l'anàlisi de les fonts bibliogràfiques existents sobre la matèria, i sobretot l'estudi dels informes existents elaborats per organitzacions de defensa dels drets humans. Amb tot, s'ha intentat aportar una mirada de conjunt a l'internament d'estrangers a Espanya, que confronti la previsió legal del sistema de garanties i protecció de drets dels interns amb la seva eficàcia real.

Els dos primers capítols que segueixen són de caràcter introductor. En el primer s'exposa la problemàtica que pretén abordar aquest treball, delimitant els objectius de la recerca, la metodologia utilitzada i el marc teòric del que es parteix. En el segon, es realitza una aproximació a l'internament a Espanya, que s'acompanya d'una reflexió sobre les funcions dels CIE i la política migratòria, i una clarificació sobre les causes legals d'expulsió i internament.

El tercer capítol respon a un dels principals objectius del treball: identificar els mecanismes de protecció dels drets dels interns previstos legalment, i posar-los en relació a mode de sistema de garanties. Aquest esforç de síntesi permet obtenir una visió de conjunt de les principals garanties, comprenent les relacions entre els diferents operadors jurídics que hi intervenen i posant en relleu el paper de les organitzacions de defensa dels drets humans en el marc d'aquest sistema.

En el quart capítol es recull de forma sintètica l'experiència desenvolupada amb les pràctiques en la comissió jurídica de la Campanya *Tanquem els CIE*, concretament a través de la denúncia penal de dues situacions recents de suposat maltractament policial al CIE de Barcelona. Suposa un intent de veure com funciona a la

pràctica el sistema de protecció de garanties anteriorment identificat, així com identificar les principals problemàtiques sorgides en aquesta tasca.

Finalment, a mode de conclusions, es realitza una reflexió crítica sobre l'efectivitat dels drets reconeguts als estrangers interns en CIE, així com les dificultats i limitacions del sistema de garanties. Uns drets que masses vegades es queden tan sols en el paper, i unes garanties que resulten en moltes ocasions inoperants i que actuen com un element més legitimador de les restrictives polítiques migratòries i criminalitzador de la població immigrada.

2. Introducció

La introducció per primera vegada dels CIE a la Llei d'Estrangeria de 1985 va generar una forta polèmica. Com analitzarem més endavant, bona part de la doctrina considerava que aquesta privació de llibertat era contrària a la Constitució Espanyola, posició compartida també per l'aleshores Defensor del Pueblo que va interposar un recurs d'inconstitucionalitat. En resposta a aquest recurs, el Tribunal Constitucional va dictar la STC 115/1987 que convalida aquesta privació de llibertat al considerar que “la disponibilitat sobre la pèrdua de llibertat és judicial, sense perjudici del caràcter administratiu de la decisió d'expulsió i l'execució d'aquesta”.

Des dels anys vuitanta, l'internament d'estrangers en situació irregular s'ha vingut produint envoltat d'una teranyina d'opacitat i en un marc de garanties molt controvertit. El desajust entre la configuració constitucional-legal de l'internament i la realitat, l'absència durant gairebé trenta anys d'un Reglament de funcionament dels CIEs, els límits en el control judicial de l'internament i les dificultats en les denúncies per vulneracions de drets en aquests centres, són algunes dels extrems indissociables a la controvertida realitat dels CIEs i que seran estudiats en aquest treball.

Malgrat que aquestes problemàtiques han estat denunciades per nombrosos organismes, organitzacions i entitats, l'internament i expulsió dels estrangers s'ha consolidat com un dels principals instruments de gestió de la immigració econòmica a l'Estat Espanyol, i a tot Europa. Això, a més de dificultar una gestió garantista i respectuosa amb els drets humans dels fluxes migratoris ha creat un Estat de Dret “prepotent”¹ en el que els principis, drets i garanties fonamentals s'arraconen i es modulen segons les necessitats del govern i de l'ordre social i econòmic. Darrera d'aquesta prepotència estatal hi ha la idea de que la immigració econòmica s'ha convertit en una amenaça per la societat espanyola i europea, a la que s'ha de fer front amb polítiques de “tolerància zero”, fonamentades en la gestió, perpetuació i criminalització de la immigració irregular.

En aquest sentit, la privació de llibertat d'immigrants en Centres d'Internament d'Estrangers resulta un element de gran transcendència simbòlica, doncs abona el terreny per la difusió d'estereotips que identifiquen immigració i delinqüència, convertint la immigració irregular en un “quasi-delicte”.

En el marc d'aquesta política de “tolerància zero” el procediment d'expulsió d'estrangers s'ha convertit en

1

un exemple paradigmàtic del que s'ha vingut anomenant un dret penal administratiu², un dret que, obviant les garanties del procediment penal, afecta als drets i llibertats fonamentals i estableix sancions que són similars, en la seva essència, a les penes.

A través del dret d'estrangeria i del procediment d'internament i expulsió, el legislador trenca principis fonamentals com el de proporcionalitat, principi que tota sanció administrativa i penal ha de respectar, i equipara, a més, simples incompliments administratius, amb il·lícits penals.

És en les tensions entre les polítiques d'internament i expulsió, i l'Estat de Dret on s'origina la raó de ser d'aquest treball. Quins són els drets que ostenten les persones estrangeres en situació irregular? I quan són internades en CIE, quins drets mantenen? Quines garanties es preveuen legalment per tal d'exercir-los? En cas de vulneració d'algun d'aquests drets, com accedeixen a la tutela judicial? Com pot influir l'opacitat d'aquests centres en l'efectivitat i operativitat del sistema de protecció de drets vigent? Totes aquestes preguntes ens remetran a una reflexió al nivell meta-teòric sobre la pròpia compatibilitat de les polítiques de control de la població immigrada en les democràcies europees i els principis que regeixen l'Estat de Dret.

Per a fer-ho, partirem d'una concepció emancipatòria del dret³, que entén els drets com expectatives dels subjectes dèbils front els més forts, és a dir, com pretensions de qui es troba en una situació de vulnerabilitat davant d'una relació de poder, tan en l'àmbit públic com en el privat. En aquest marc, la titularitat dels drets subjectius no resulta suficient per assegurar-ne la seva efectivitat, sinó que resulten necessàries unes garanties que n'assegurin el seu compliment. La identificació sistemàtica d'aquestes garanties en el camp dels CIE, així com de les llacunes i principals problemàtiques existents serà el fil conductor d'aquest treball, a través d'un esforç de síntesis que permeti una mirada de conjunt.

3. Objectius de la investigació:

Aquest treball parteix de tres objectius generals que es desenvoluparan a través d'objectius específics. Aquests, seran abordats de forma successiva en el transcurs dels capítols.

- a) Obtenir una visió de conjunt del sistema de garantia dels drets de les persones internes.
 - a.1. Comprendre el complicat disseny de la mesura d'internament en el marc del procediment d'expulsió, identificant la totalitat d'agents que hi intervenen i la seva configuració legal.
 - a.2. Identificar els mecanismes previstos legalment per a la protecció dels drets de les persones internes, la seva posada en marxa i el seu funcionament.
 - a.3. Posar en relació els diferents mecanismes de protecció de drets existents, per a visualitzar-los en el marc del sistema de garanties de Ferrajoli.

- b) Comprendre quin és el funcionament i abast d'aquestes garanties, centrant l'anàlisi en el cas del CIE de Barcelona i en situacions concretes de denúncies vulneracions de DDHH.
 - b.1. Analitzar les relacions entre les diverses garanties existents i els subjectes que hi intervenen.
 - b.2. Identificar les principals dificultats i problemàtiques en el sistema de protecció de drets de les

² Ferrajoli, Luigi (1995): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*.

³ Sousa Santos (2009): *Sociología Jurídica crítica: Para un nuevo sentido común del derecho*

persones internes al CIE en casos de denúncies de vulneracions de drets.

c.3. Entendre el paper que juguen les organitzacions de defensa de drets humans com a possibles garanties no institucionals dins el sistema de protecció de drets.

c) Contribuir al desenvolupament d'eines que puguin permetre una millora en les garanties dels drets de les persones internes en el Centre d'Internament de Barcelona.

c.1. Participar de la interposició de queixes als Jutjats de Control per la millora de les condicions dels Centres i del funcionament del sistema de protecció de drets.

c.2. Contribuir en les denúncies per situacions de vulneracions de drets per part dels interns.

c.2. Reflexionar sobre el sistema de garanties en casos de denúncies de maltractaments en CIE elaborant un Protocol de denúncia.

4. **Metodologia**

La metodologia utilitzada per a desenvolupar aquesta investigació és multidisciplinària combinant diferents tècniques d'investigació pròpies de la sociologia -algunes de caràcter quantitatiu i d'altres de caràcter qualitatiu-, amb l'estudi del dret positiu, a través de l'anàlisi jurisprudencial i dels propis textos legals.

En primer lloc, l'anàlisi jurisprudencial i dels principals textos legals sobre la matèria (Llei d'Estrangeria, Reglament dels CIE, Directiva de Retorn, etc.) s'ha realitzat a simple mode enunciatiu, doncs existeixen ja nombroses publicacions de gran interès que analitzen en profunditat la configuració legal de l'internament i l'expulsió en el sistema normatiu espanyol. En tot moment, s'ha prioritzat l'esforç de síntesi amb la voluntat de mostrar els procediments d'internament i expulsió de la forma més clarificadora possible, evitant abordar els grans debats doctrinals sobre el tema.

Una altra de les tècniques utilitzades, ha estat l'anàlisi de fonts secundàries. Aquest, no s'ha restringit només en l'estudi de la bibliografia existent sobre el tema, sinó s'ha orientat especialment en la recopilació de les nombroses publicacions d'Informes per part d'organitzacions socials que resulten una de les fonts més valuoses per a conèixer la realitat dels Centres d'Internament d'Estrangers a Espanya i confrontar-la amb la seva previsió legal.

D'altra banda, l'anàlisi de dades oficials ha servit per a l'elaboració d'un estat de la qüestió a mode de punt de partida per conèixer la realitat de l'internament i expulsió a Espanya. En aquest sentit, cal advertir que les dades oficials existents sobre internaments, expulsions, devolucions o retorns són molt escasses, confuses i, en algunes qüestions, fins i tot contradictòries segons les fonts consultades. A això, s'afegeix l'absència de qualsevol tipus de dada que permeti aprofundir en la realitat de l'internament, obviant xifres tant importants com les causes d'expulsió de les persones internes, els anys de residència a Espanya, o els països d'origen dels interns.

Finalment, la tècnica d'investigació que ha garantit el contacte amb l'objecte d'estudi ha estat la participació a la Plataforma Tanquem els CIEs, que podria equiparar-se al que es coneix des de l'antropologia i la sociologia com a observació participant. Aquesta participació, s'ha formalitzat a través de les pràctiques de la Clínica Jurídica Dret al Dret, que han consistit en la incorporació a l'equip jurídic de la Campanya pel Tancament dels CIE des d'octubre de 2013 a maig de 2014.

D'aquesta manera, he realitzat visites regulars a interns al CIE de Barcelona que han estat documentades a través de Diaris de Camp. Així mateix, he presentat queixes als Jutjats de Control⁴ i participat activament en els processos de denúncia de situacions de vulneracions de drets dels interns. A això, cal afegir moltes converses mantingudes amb companys de la campanya pel Tancament dels CIE i d'altres organitzacions de defensa dels drets humans, algunes de les quals s'han formalitzat en forma d'entrevista per al seu ús concret en algun dels epígrafs del treball. En concret, dues entrevistes⁵ a dos advocats membres de l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans de la UB i que col·laboren amb la Campanya Tanquem els CIE.

No obstant, cal tenir en compte a aquí que la meva participació en diverses iniciatives per a la defensa dels drets humans i la denúncia de les política de control de fronteres és prèvia a la realització de les pràctiques i del propi Treball de Fi de Grau. En el cas concret dels CIE, la meva vinculació en la denúncia i defensa dels drets dels interns, s'inicia a mitjans de 2010, arran de la denúncia pública per la mort d'una persona al Centre d'Internament d'estrangers de la Zona Franca. No obstant, no serà fins a gener de 2012 que aquest interès per la realitat dels CIE i la tasca de denúncia de les seves condicions es concreta en l'articulació de la Campanya pel Tancament dels CIE, de la que he participat de forma activa des de la seva creació.

Per tant, en tot moment he entès el Treball de Fi de Grau com una oportunitat per reflexionar sobre l'àmbit d'actuació del sistema de protecció de drets del CIE, així com aportar alguns elements que puguin assegurar la tutela dels drets dels interns, i ajudar a millorar la tasca de les organitzacions a les que he participat. En aquest sentit, cal entendre aquest treball dins els paradigma de la investigació militant, on tan important és el resultat de la investigació com la pròpia militància en la defensa dels drets humans, i on és molt difícil identificar els límits que separen l'un de l'altre. Així, més que a l'observació participant, aquest treball respon des del punt de vista de l'investigador als pressupòsits de la investigació acció participant (IAP)⁶. D'aquesta manera, he estat a l'hora investigador i subjecte, renunciant a la pretesa neutralitat del coneixement i reconeixent en l'essència d'aquest treball una compromís pel respecte dels drets humans i per fer del dret quelcom emancipatori i transformador.

5. El sistema de garanties de drets com a marc teòric per l'anàlisi de l'internament d'estrangers

És de sentit comú, el saber que un dret sense garanties és poc més que un dret en el paper. Calen garanties que assegurin el compliment dels drets i, sobretot, que quan aquests puguin ser vulnerats els subjectes puguin accedir a la tutela judicial necessària per restablir-los. En aquest sentit, un dels teòrics que més ha aportat a aquest anàlisi ha estat el jurista italià Luigi Ferrajoli, a través del plantejament teòric del garantisme jurídic i la conceptualització del sistema de garanties de drets.

Ferrajoli defineix els drets subjectius com les expectatives positives (o de prestacions) o negatives (de no

⁴ En l'annex s'adjunten les queixes presentades als Jutjats en funcions de Control del CIE de Barcelona, en el marc de la tasca realitzada a la comissió jurídica de Tanquem els CIEs.

⁵ Es tracta de dues entrevistes realitzades el 2/05/2011 a Andrés Garcia Berrio i Xavier Muñoz Soriano, ambdós advocats col·laboradors amb l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans

⁶ La investigació acció participant s'ha definit com "*un enfocament en la investigació social mitjançant el qual es busca la plena participació de la comunitat en l'anàlisi de la realitat pròpia, a fi de promoure la transformació social per a benefici dels participants en la investigació. Aquests participants són els oprimits, marginats, explotats*". Vio Grossi, Francisco. (1988) *Investigación Participante: precisiones*. Pàg. 69.

lesions) atribuïdes a un subjecte per una norma jurídica a la que li correspon una obligació. Al mateix temps, defineix a les garanties com els deures o prohibicions corresponents als drets (garanties primàries o legals), com també, a les obligacions d'aplicar sancions o de declarar la nul·litat de les violacions a les garanties primàries (garanties secundàries o institucionals).

Amb aquest esquema, l'existència en l'ordenament jurídic de les garanties és necessària, sinó imprescindible, per l'eficàcia dels drets subjectius. En paraules de Ferrajoli:

“Las garantias no son otra cosa que las tecnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad, y, por tanto, para possibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional”⁷.

Per tant, en paraules del propi autor, els drets existeixen amb total independència de les garanties que els corresponen. No obstant, quan s'estableix un dret mitjançant una norma jurídica i s'omet crear la corresponent garantia necessària per la seva aplicació coactiva, es configuren una o més llacunes en l'ordenament en qüestió. Així, la falta de garanties afecta la protecció dels drets, la seva operativitat, i genera un buit legal o llacuna.

És en aquests casos en que es configurarien llacunes primàries, per defecte d'estipulació de les obligacions que formen les garanties primàries, i llacunes secundàries, per defecte d'institució dels òrgans obligats a sancionar o invalidar les seves violacions, és a dir, aplicar les garanties secundàries o institucionals.

L'acceptació d'aquesta tesis de Ferrajoli té diverses implicacions que s'exploren durant aquest treball. En primer lloc, constata l'existència de llacunes dins els sistemes jurídics vigents, que els poders públics tenen l'obligació d'abordar i resoldre. Jutges i legisladors, haurien de dirigir les seves actuacions cap a identificar aquests espais de no-dret, en tant que tenen el deure de cobrir els buits legals i reparar les possibles antinòmies.

Però existeix en aquest sistema garantista una contradicció irresoluble que no passa desapercibuda per Ferrajoli. S'encomana al propi poder la tasca d'auto-limitar-se, malgrat que els òrgans de poder es troben en una situació òptima per vulnerar-los. Per tant, les garanties institucionals, per molt desenvolupades que estiguin, sempre seran incompletes i es toparan en contínues dificultats, directament proporcionals a la relació de poder en què s'hagi donat la vulneració de drets. Ja sigui per inoperància, de forma deliberada o per desídia, les garanties institucionals presenten greus deficiències, especialment quan es tracta de la protecció d'aquelles capes més desfavorides tan en el sistema de relacions de poder, com en la pròpia titularitat dels drets.

Per aquestes raons, emergeix en el sistema de protecció de drets, una tercera categoria d'agents que resulten imprescindibles per a la protecció i la defensa dels drets humans: les garanties socials o ciutadanes. Aquestes, passen en primer lloc, per “la capacitat dels seus destinataris i destinatàries d'apropiar-se del seu contingut i de fer-lo valer en les institucions, fora d'elles i, arribat el cas, fins i tot en la seva contra”⁸. Així mateix, aquesta capacitat es pot desenvolupar de forma col·lectiva a través d'organitzacions de defensa dels drets humans, coneixedores del sistema de protecció institucional i de les llacunes existents i que malgrat el seu caràcter no institucional, actuen com un element més dins el sistema de protecció dels drets, ja sigui com a

⁷ Ferrajoli, Luigi (1995): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Pág. 25.

⁸ Bonet, Jordi; Sanchez, Víctor. *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: Continuidad y cambios*. Pág. 160.

altaveu de les denúncies presentades per les persones internes o com a mecanisme d'activació de la resta de garanties.

En definitiva, l'aplicació del sistema de garanties teoritzat per Ferrajoli en l'anàlisi de la protecció dels drets dels interns, ens permetrà posar en relació el complicat entramat d'operadors jurídics existents i entendre les problemàtiques i dificultats que es puguin donar d'una forma relacional i sistemàtica. En aquest sentit, el fet d'entendre la tasca dels propis interns i organitzacions de defensa dels drets humans com a part d'aquest sistema, ens permetrà visibilitzar la importància de la implicació de la societat civil organitzada pel funcionament de l'Estat de Dret, especialment en aquells camps en que aquest presenta més llacunes.

II. APROXIMACIÓ A L'INTERNAMENT I EXPULSIÓ D'ESTRANGERS

1. Els Centres d'Internament d'Estrangers a Espanya.

S'anomena Centres d'Internament d'Estrangers (CIE) als establiments públics, gestionats per la Direcció General de Policia i dependents del Ministeri d'Interior on es manté privats de llibertat per un màxim de seixanta dies als estrangers en situació irregular a l'espera de la seva expulsió.

Els CIE van ser creats en la primera llei d'estrangeria (LO7/1985) que amb l'art 26.2 establia la “possibilitat d'acordar judicialment, amb caràcter preventiu i cautelar, l'ingrés en centres que no tinguin caràcter penitenciari d'estrangers immersos en determinades causes d'expulsió mentre es substancia el seu expedient”. A dia d'avui, la regulació sobre els CIE segueix sent molt parca, tan sols referint-s'hi l'art 62 a 62.6 de la Llei d'Estrangeria en vigor (LO4/2000 reformada per la LO2/2000) i l'art 258 del seu Reglament (RD 557/2011, de 20 d'abril). A aquesta previsió legal cal sumar-hi el nou reglament de funcionament dels Centres d'Internament d'Estranger (RD 162/2014) que substitueix l'Ordre Ministerial de 22 de febrer de 1999, l'abast del qual serà analitzat en el proper capítol.

Després del tancament del CIE de Màlaga al juny de 2012 i el tancament temporal del CIE de Fuerteventura, segueixen en funcionament set Centres d'aquestes característiques a Espanya: Algeciras (La Piñera i Islas Palomas, aquest últim a Tarifa però depenent del primer), Barcelona (Zona franca), Las Palmas de Gran Canaria (Barranco Seco), Madrid (Aluche), Murcia (Sangonera la Verde), Santa Cruz de Tenerife (Hoya Fría) i Valencia (Zapadores). A la següent taula en veiem la seva ocupació en dades de l'any 2012:

Centres d'Internament d'Estrangers	Núm places
Algeciras (La Piñera)	192
Isla Las Palomas (Tarifa)	160
Aluche (Madrid)	280
Zona Franca (Barcelona)	226
Hoya Fría (Tenerife)	238
Barranco Seco (Gran Canaria)	168
Zapadores (Valencia)	156
Sangonera la Verde (Murcia)	148
El Matorral (Fuerteventura)	1036
Total	2.604

Font: Elaboració pròpia a partir de dades oficials.

Els Centres d'Internament d'Estrangers han estat configurats com a centres de caràcter “no penitenciari”, no només per no estar adscrits a l'administració penitenciària, sinó perquè d'acord amb la Llei, la detenció de les persones que seran internades en CIE no correspon a raons delictives. No obstant, aquesta diferenciació legal

respecte les institucions penitenciàries, no es tradueix a la pràctica en una diferència de condicions ambientals, que resulten similars a les de les centres penitenciaris, i en alguns dels centres, fins i tot, més severes⁹.

Cada un d'aquests centres presenta característiques pròpies, no només pels diferents estils arquitectònics (alguns centres són de nova construcció, d'altres antigues comissaries de la Policia Nacional), sinó pel perfil de persones que hi són internades. En aquest sentit, els centres més propers a la costa nord-africana (Illes Canàries i Algeciras) acostumen a reunir a persones majoritàriament d'origen africà i que han arribat a territori espanyol mitjançant embarcacions. En canvi, a la resta de Centres trobem majoritàriament a persones que ja porten un temps vivint a Espanya, alguns fins i tot de forma regular, i que han vist com se'ls hi ha iniciat un procediment d'expulsió en el marc del qual s'ha acordat el seu internament. Per tant, no seran iguals les necessitats de les persones acabades d'arribar, que les d'una persona que porta deu anys vivint en territori espanyol i que té la totalitat de la seva vida i el seu entorn a Espanya. En aquest sentit, l'impacte del que suposa el pas pel CIE també acostuma a ser força diferent. És en aquest sentit que es parla dels CIE com a "porta d'entrada i porta de sortida d'Espanya"¹⁰.

2. Sobre les funcions dels CIE i la política de control de fronteres

No és objectiu d'aquest treball aprofundir en el debat sobre quines són les funcions dels Centres d'Internament d'Estrangers i fins a quin punt es corresponen amb la seva previsió legal. No obstant, no podem evitar parlar de Centres d'Internament d'Estrangers sense referir-nos breument a la funció que li és atribuïda legalment i a com es desenvolupa en el marc de les polítiques de control de la immigració i la seva relació amb el sistema econòmic dominant.

Per comprendre l'abast de la seva funció resulta interessant, en primer lloc, posar en relació el número total de persones internades en cada centre amb el total d'aquestes que acaben sent expulsades, obtenint així el percentatge d'interns que acaben sent expulsats.

⁹ Són molt nombrosos els testimonis que es refereixen a les condicions als CIE com a pitjors que una presó. En aquest sentit, recomanem la lectura dels Informes *Voces desde y contra los CIEs*, de SOS Racismo Madrid, Ferrocarril Clandestino y Médicos del Mundo; i l'Informe *Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España, conversaciones junto al muro*, elaborat per CEAR. Aquest últim constata l'existència de cel·les d'aïllament en els tres CIE estudiats –Madrid, Màlaga i València–, la falta d'un reglament de sancions i la discrecionalitat de la direcció del Centre i el cap de seguretat en l'aplicació de mesures sancionadores contra els interns com la subjecció amb corretges o manilles, o -en el cas del CIE de Màlaga- la llum encesa les vint-i quatre hores del dia en aquestes cel·les de càstig.

¹⁰ No existeixen dades oficials sobre el perfil dels interns i les causes del seu internament. No obstant, l'organització Pueblos Unidos, en el darrer Informe de 2013 destaca que un 23% de les persones visitades al CIE de Madrid estaven acabades d'arribar a Espanya, la majoria de les quals provinents d'Àfrica. L'organització recalca que entre les persones recent arribades hi ha possible refugiats, menors i dones víctimes de trata d'éssers humans.

Centres d'Internament d'Estrangers	Total interns/ any	Núm expulsions	Percentatge interns expulsats
Algeciras (La Piñera)	3262	1197	36,89%
Isla Las Palomas (Tarifa)	*	*	*
Aluche (Madrid)	3023	1789	59,17%
Zona Franca (Barcelona)	1933	970	50,18%
Hoya Fría (Tenerife)	140	28	20%
Barranco Seco (Gran Canaria)	272	32	11,76%
Zapadores (Valencia)	1205	972	80,66%
Sangonera la Verde (Murcia)	1300	808	62,15%
El Matorral (Fuerteventura)	s/d	s/d	s/d
Total	11.325	5.924	52,30%

Font: Informe anual Defensor del Pueblo 2013. Dades relatives a 2012

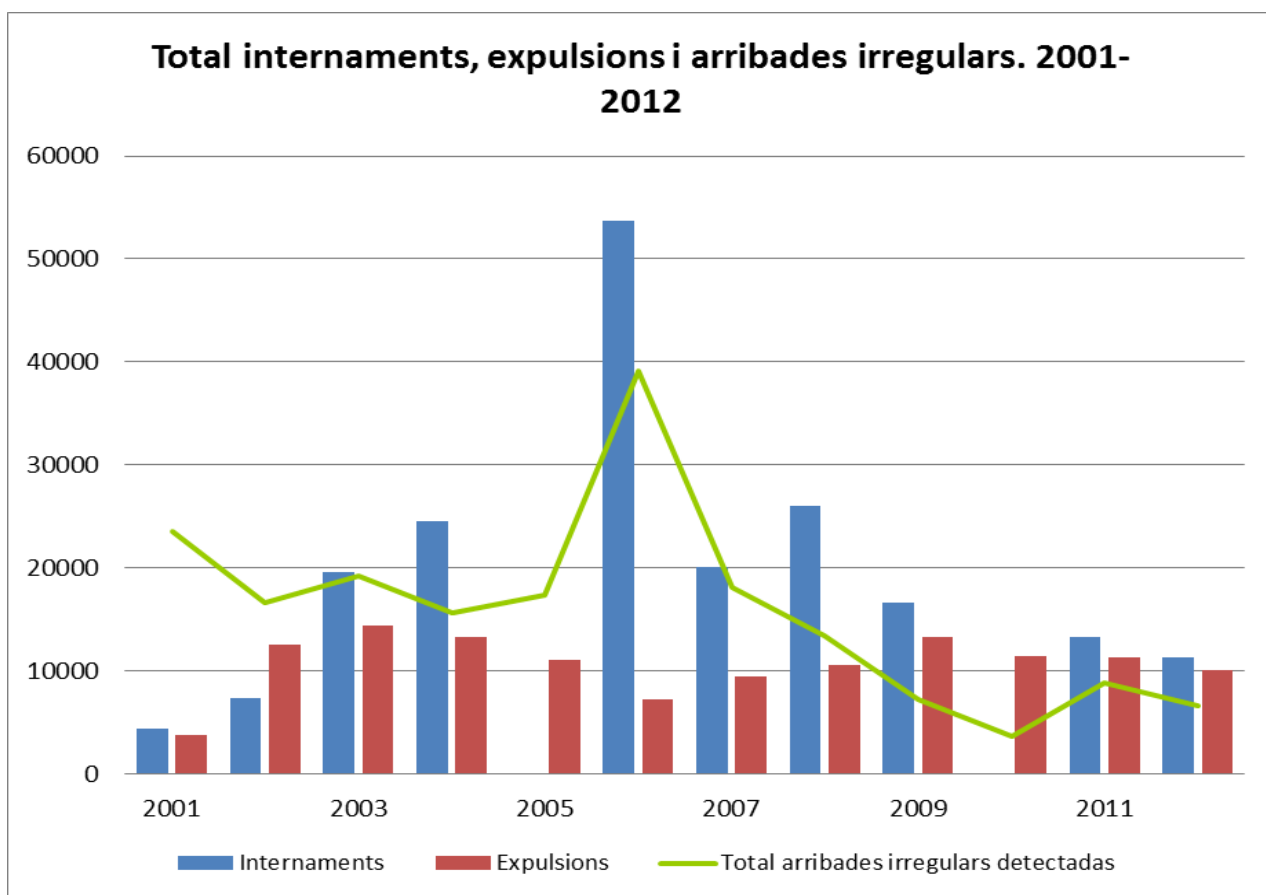
Malgrat les considerables diferències entre centres, les dades anteriors revelen com el percentatge d'interns que finalment acaben sent expulsats és molt baix. De mitjana, tan sols un 52,3% de les persones que són privades de llibertat en Centres d'Internament d'Estrangers acaben sent expulsades. I en termes absoluts, les xifres d'expulsions que s'acaben produint de persones que han estat prèviament internades són poc significatives, especialment si considerem l'elevat pressupost¹¹ que suposa aquesta maquinària d'internament. Amb aquestes dades sobre la taula, l'efectivitat de la funció que atribueix la Llei d'estrangeria als CIE com a mesura per assegurar l'expulsió queda seriosament posada en dubte.

No és d'estranyar doncs, que part de la doctrina posi en dubte el relat oficial sobre les funcions que s'atribueixen als CIE, aprofundint en l'anàlisi del seu paper en el marc de les polítiques migratòries. Com indica Hector Silveira, els CIE compleixen unes altres dues funcions no previstes legalment: *“actuen, en primer lloc, com a centres d'identificació i de comprovació de dades d'estrangers retinguts -i, en segon lloc, com a institucions creadores d'estrangers a-legals i marginals”*¹².

Per aprofundir en les funcions que compleixen els Centres d'Internament en el marc de la política de control de fronteres i gestió de la immigració, resulta interessant analitzar l'evolució de l'internament d'estrangers des d'una perspectiva històrica. El següent gràfic posa en relació les dades de nombre d'internaments anuals amb les dades d'expulsions i el número d'arribades irregulars.

¹¹ El cost dels CIE per a l'any 2010 va ser de 6.000.000€ (534€ per intern/mes); i per a l'any 2011 de 8.300.000€ (727€ per intern/mes). Font: BOCG. Congrés dels Diputats. Núm. D-344, de 17/10/2011.

¹² Silveira, Héctor (2002) “Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho” Pàg. 96.



Font: Elaboració pròpia a partir de dades oficials¹³.

La manca de dades oficials i la imprecisió de les existents impedeixen establir correlacions amb el rigor necessari. No obstant, el gràfic sí que ens permet observar tendències i destacar fets rellevants. En primer lloc, constatem com “les dades sobre internament estan més relacionades amb les dades d’arribades irregulars que amb les d’expulsions”¹⁴. Si bé des del 2000 al 2002 les dades relatives a internament eren baixes, l’any 2003 es doblen i el 2006 presenten un pic màxim amb més de 50.000 internaments anuals, seguint la tendència de l’evolució en el nombre d’arribades. En canvi, el total del nombre d’expulsions es manté força constant en els darrers deu anys, movent-se en un interval entre les 8.000 i 12.000 expulsions per any.

Si bé l’evolució de les dades d’internaments i els fluxos d’arribades irregulars segueixen trajectòries semblants, cal advertir però que aquesta última dada reflexa bàsicament el nombre de migrants que arriben a la Unió Europea provinents de les costes dels països nord-africans. Així, aquestes xifres d’irregulars que arriben a través de les costes, malgrat la seva transcendència mediàtica, poden resultar insignificants respecte el total de persones que arriben a través d’aeroports amb visat de turista i que acaben residint irregularment a Espanya. No obstant, resulta interessant posar ambdues dades en relació, ja que permet extreure algunes

¹³ Dades internaments: 2002-2004 (Defensor del Pueblo, 2005, p.170); Dades 2007 (Resposta del govern a pregunta parlamentària 84/092491, de 26/01/2011); Dades 2008, 2009, 2011 i 2012 (Memòria Fiscalia 2009, 2010, 2012 i 2013). Dades expulsions i arribades irregulars: Balances lucha inmigración irregular (2002-2013).

¹⁴ Fernández, Cristina (2013): “Il panorama del centri di Internamento per stranieri in Spagna: dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità”, en *Antigone. La detenzione amministrativa degli stranieri. Esperienze in Europa*, pág 11.

conclusions sobre els usos canviants que s'atribueixen als CIE. Especialment significatiu resulta veure com en el període de màxims d'arribades irregulars (2006-2008) augmenten exponencialment els internaments, apuntant a un suposat ús prioritari dels CIE per privar de llibertat a les persones recent arribades a Espanya, constituint-se com a dispositius d'identificació i control de les noves arribades. Amb tot, aquest augment d'internaments no repercuteix en un augment proporcional de les expulsions, que es mantenen regulars durant aquests anys.

Tanmateix, l'augment de les arribades irregulars en el període 2006-2008 i les noves funcions atribuïdes als CIE com a porta d'entrada de la immigració irregular, no són l'únic element que explica els canvis en les dades d'internament. En aquest sentit, el progressiu enduriment de la Llei d'Estrangeria i una posada en pràctica d'una política de control de la immigració irregular cada cop més severa explicarien també les variacions en les dades d'internaments. D'aquesta manera, s'atribueix també l'augment dels internaments a partir de l'any 2003 a un augment de les places dels CIE¹⁵, que passen de tenir un màxim de 70 (CIE de Màlaga) a una mitjana de 120 places.

Durant aquest període, la sobre població dels Centres d'Internament més propers a la frontera i les males condicions en la que es trobaven els immigrants detinguts, adquiria també una rellevància simbòlica important, transmetent la duresa del sistema migratori. Així, els CIE transmeten un missatge dissuassori als possibles nous migrants de que a Europa no seran ben rebuts, al mateix temps que funcionen com un mecanisme de xantatge i amenaça cap aquells que ja resideixen de forma temporal a Espanya que es veuen abocats a acceptar les condicions que imposa el mercat laboral per evitar la irregularitat sobrevinguda¹⁶.

A partir de 2006, el descens del nombre d'internaments ha vingut acompanyat d'un descens en el d'arribades irregulars. Aquest extrem és atribuïble en bona part al reforçament i militarització de les fronteres externes i la posada en marxa de l'agència FRONTEX. A aquests factors cal afegir també que els efectes de la crisi econòmica al sud d'Europa, que ha provocat que països com Espanya han deixat de ser un destí prioritari pels migrants a ser, tan sols, una de les portes d'entrada a Europa.

No obstant, aquest descens de les arribades irregulars i internaments a partir dels darrers cinc anys, no ha repercutit en un descens proporcional de les expulsions, que s'han mantingut estables. Aquesta circumstància pot atribuir-se als darrers canvis legislatius (reforma de la Llei d'Estrangeria de 2009 i darrera reforma del Codi Penal) que han suposat un augment de les expulsions penals. Tal i com mostra, any rere any, el "Balanz de lluita contra la immigració il·legal", des del Ministeri de l'Interior s'està fomentant l'expulsió d'immigrants immersos en una causa penal o amb sentència condemnatòria per la via dels articles 89 i 96.3 i 108 del Codi Penal. En aquest context, cada vegada més immigrants són internats i expulsats en relació a un procediment penal, ja sigui com a substitució de condemna, durant el seu compliment o un cop ha finalitzat la privació de llibertat, independentment de la seva situació administrativa abans d'entrar a la presó i dels anys que portaven residint a Espanya.

En aquest sentit, podem intuir darrerament un nou desplaçament en la funció dels CIE, que si bé fins al 2008 el seu protagonisme es corresponia al control de fronteres externes, a partir de 2009 el seu rol central "s'està

¹⁵ El Defensor del Pueblo, en el seu Informe anual del 2005 atribueix l'augment dels internaments d'estrangers a partir de 2003 a la construcció de nous CIEs arreu de l'Estat.

¹⁶ Romero, Eduardo (2010): *Un deseo apasionado de trabajo más barato y servicial. Migraciones, fronteras y capitalismo.*

centrant cap a l'interior del territori mitjançant l'assumpció de la gestió penal de la immigració”¹⁷.

3. Les causes d'internament i expulsió

En aquest capítol abordarem les raons previstes legalment per a l'expulsió d'una persona estrangera del territori espanyol i la seva privació de llibertat en un Centre d'Internament.

Es tracta d'un capítol de caràcter introductori, que no pretén ser un anàlisi exhaustiu del procediment d'expulsió, sinó un esforç de síntesis que ens permeti analitzar de forma sistemàtica les causes de l'internament i expulsió d'estrangers en l'Estat espanyol per poder comprendre millor la realitat dels CIE.

En primer lloc, convé assenyalar que les raons de l'expulsió i les de l'internament no coincideixen totalment. Si bé l'internament sempre es desenvolupa en el marc d'un procediment o ordre d'expulsió, retorn o devolució; no sempre que el subjecte està immers en un procediment sancionador o té ja una ordre d'expulsió, devolució o retorn l'internament estarà justificat.

Al llarg dels anys, l'expulsió del territori espanyol s'ha anat configurant com una conseqüència jurídica pels estrangers donant resposta a situacions i tipus de conducta variades i canviant. En el marc jurídic actual, podem distingir entre les que anomenem expulsions administratives i les expulsions penals.

Les expulsions administratives són les decisions administratives adoptades en un procediment administratiu i responen a infraccions administratives i altres causes previstes en la Llei d'Estrangeria (LO 4/2000). Dins les expulsions administratives, es pot incloure a efectes simplificadors el retorn i al devolució que, si bé no són expulsions pròpiament dites, resulten també formes de sortida coercitiva del territori espanyol.

Les expulsions penals, per la seva banda, són les adoptades per un jutge penal en el marc d'un procés penal i substitueixen total o parcialment l'execució d'una pena o mesura de seguretat penal.

Expulsions administratives	Expulsions penals
1. Retorns o denegacions d'entrada (arts. 26.2 i 60 LOEx). No són expulsions en sentit tècnic.	1. Expulsió com a substitutiu de tot o part d'una pena de privació de llibertat (art. 89 CP).
2. Devolucions a. Devolucions per contravenir la prohibició d'entrada. b. Devolucions per pretendre entrar il·legalment a territori espanyol.	2. Expulsió com a mesura de seguretat i com a substitutiu d'una mesura de seguretat (art. 96.3 i 108 CP).
3. Expulsions per infraccions administratives (art. 54 i art.53.1 a), b), c) d) i f) en relació a l'art 57 LOEx).	
4. L'expulsió per antecedents penals (art. 57.2 LOEx)	
5. L'expulsió de l'estranger imputat o processat penalment (art 57.7 LOEx).	

¹⁷ Fernández, Cristina (2013): “Il panorama del centri di Internamento per stranieri in Spagna: dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità”, en *Antigone. La detenzione amministrativa degli stranieri. Esperienze in Europa*, pág 18.

3.1. Expulsions administratives

Com a expulsions administratives ens referim a un conjunt de supòsits previstos en la Llei d'Estrangeria en els que és una autoritat administrativa la que declara la concurrència de les causes i decreta l'expulsió, devolució o prohibició d'entrada (retorn) al territori espanyol.

a. **Retorn**

Són aquells supòsits en que no es permet l'entrada a territori espanyol de l'estranger per no complir els requisits establerts en l'art. 4 RLOEx, rebuig que es documenta mitjançant una resolució de denegació d'entrada. També són coneguts com a prohibició d'entrada o rebuig en frontera.

Els estudis sobre la matèria indiquen que “les resolucions de denegació d'entrada solen tenir un caràcter molt discrecional, insuficient motivació i, a més, no esgoten la via administrativa (com succeeix amb les ordres d'expulsió). Per tant, no es pot acudir de forma immediata al jutge del contenciós perquè els revisi”¹⁸. Això provoca que els retinguts en els llocs fronterers, normalment aeroports, a l'espera de que s'executi el seu retorn, acostumin a accedir al procediment d'habeas corpus que en la majoria de casos no prospera.

Les resolucions de retorn no són pròpiament “expulsions” i el seu règim jurídic està previst als articles 26.2 i 60 de la LOEx i 15 del RLOEx. En els casos en que el retorn no es pot executar en el plaç màxim de 72 hores, és quan l'autoritat administrativa haurà d'acudir al Jutge d'Instrucció sol·licitant l'internament en un CIE (art 60.1LOEx i 15.3 RLOEx).

b. **Devolucions**

De forma semblant a les denegacions d'entrada, per a les devolucions no es precisa expedient d'expulsió i la resolució de devolució no posa fi a la via administrativa, de forma que no permet accedir immediatament al jutge del contenciós.

El seu règim jurídic, previst als arts. 26 i 58.3 LOEx i art 23 LOEx, respon a un dels dos supòsits:

- Devolució per infracció de la prohibició d'entrada (art. 58.3 LOEx): procedirà quan una persona que ha estat expulsada torna a intentar entrar a Espanya quan encara no ha transcorregut el termini de la prohibició d'entrada. En aquests casos, la devolució suposarà la reiniciació del còmput del plaç de prohibició d'entrada que s'hagués incomplert. En aquest sentit, l'art. 58.6 LOEx estableix que “quan la devolució no es pugui realitzar en el termini de 72hores, es sol·licitarà a l'autoritat judicial la mesura d'internament prevista pels expedients d'expulsió”.
- Devolució per intentar entrar il·legalment en el país: procedirà quan l'estranger que intenta entrar il·legalment en territori espanyol ha estat interceptat trobant-se ja en territori espanyol. L'article 23.1b) del RLOEx estableix que “es consideraran inclosos a tal efecte, als estrangers que siguin interceptats en la frontera o les seves immediacions”. És el cas, per exemple, dels que són interceptats intentant entrar per costes espanyoles. L'ordre de devolució en aquests casos comporta una

¹⁸ Martínez, Margarita (2013): *Mujeres en el CIE. Género, inmigración e internamiento*. Pág. 69.

prohibició d'entrada que no podrà superar els tres anys (art. 58.7 LOEx) i prescriu als dos anys segons l'art. 23.7 RLOEx. En cap cas, podran donar-se devolucions col·lectives, al marge de qualsevol procediment i dret.

c. Expulsions per infraccions administratives

La Llei d'Estrangeria preveu una sèrie d'infraccions administratives sancionades amb la pena de multa. No obstant, l'article 57 LOEX estableix que en determinats casos i, en atenció al principi de proporcionalitat, en comptes de la sanció de multa podrà aplicar-se l'expulsió del territori espanyol.

En aquest sentit, cal tenir en compte que la sanció d'expulsió no es preveu en el catàleg de sancions de l'art. 55 LOEx, sinó en l'art 57 com a substitutiu de la sanció de multa si concorren determinades infraccions molt greus o les infraccions greus dels apartats a, b, c, d, i f de l'art. 53.1 d'aquesta Llei. Amb això es configura legalment la naturalesa de l'expulsió com a excepcional, havent de quedar justificada en la motivació que haurà d'acompanyar la resolució.

Les infraccions que, de forma excepcional, poden comportar l'expulsió constitueixen un gran nombre de situacions disperses entre si. D'entre aquestes, destaca per la seva transcendència el fet sancionable de trobar-se en situació irregular en territori espanyol (art. 53.1a LOEx). Cal recordar que la mera estància irregular està sancionada amb multa i, tan sols excepcionalment, procedirà l'expulsió. En el cas que l'Administració opti per l'expulsió, caldrà que motivi expressament les seves raons jurídiques o fàctiques que la justifiquen.

Lògicament, si l'expulsió no pot ser imposada de forma sistemàtica en aquests casos, tampoc procedirà l'internament que, com analitzarem més endavant, tan sols serà possible acordar-lo quan s'observi risc d'incomparable, existeixin indicis de que pugui dificultar o evitar l'expulsió o suposi un risc per l'ordre públic, la seguretat nacional o seguretat pública (art. 63.1 LOEx). Així mateix, cal recordar que l'internament no és la única mesura cautelar possible, per la qual cosa no caldrà adoptar-la si qualsevol de les altres mesures menys lesives pot resultar igualment eficaç.

d. Expulsions de persones imputades o processades penalment

En aplicació de l'art. 57.7a LOEx, quan un estranger tingui obert un expedient administratiu d'expulsió i es trobi processat o imputat en un procediment judicial per delictes o falta pel que la Llei estableixi una pena privativa de llibertat inferior a sis anys o una pena de diferent naturalesa, el Jutge penal autoritzarà l'expulsió, excepte si de forma motivada entén que ha de denegar-la.

Aquesta previsió legal ha generat molts dubtes entre la doctrina¹⁹ a l'afirmar que la seva aplicació vulnera el principi de presumpció d'innocència perquè en el moment en que el jutge penal autoritza l'expulsió, l'estranger és tan sols sospitós d'un delictes o falta, sense haver arribat a ser declarat culpable.

e. Expulsió per antecedents penals

L'art 57.2 LOEx disposa: "Així mateix constituirà causa d'expulsió, prèvia tramitació de l'expedient previ, que l'estranger hagi estat condemnat, dins o fora d'Espanya per una conducta dolosa que constitueixi en el nostre país un delictes sancionat amb pena privativa de llibertat superior a un any, excepte que els antecedents penals haguessin estat cancel·lats".

¹⁹ Torres Fernandez, Maria Elena (2012): La expulsión de extranjeros en el derecho penal. pp. 106 i ss.

Exigeix un extens debat entre la doctrina²⁰ sobre la naturalesa jurídica d'aquesta expulsió, doncs no es tracta d'una infracció (no està inclosa en la llista d'infraccions de la Llei d'Estrangeria), sinó una mena d'espècie de conseqüència accessòria que acompanyarà a la comissió d'un fet delictiu i que s'aplicarà un cop complerta la condemna. Es tracta, no obstant, d'una decisió governamental i, en conseqüència, d'una expulsió administrativa, si bé estretament connectada amb el sistema penal, doncs s'imposa a aquelles persones que tenen antecedents penals per delictes dolosos castigats amb més d'un any de presó.

D'aquesta manera, els estrangers immersos en el sistema penal, acaben tenint molt poques possibilitats d'evitar l'expulsió, encara que arribin a extingir la seva responsabilitat penal mitjançant el compliment de la pena imposada.

3.2. Expulsions penals

A diferència de les anteriors, aquestes expulsions són adoptades directament per la jurisdicció penal i operen com a substitutiu d'una pena de privació de llibertat o d'una mesura de seguretat, conseqüència de la comissió d'un fet delictiu.

a. Expulsió com a substitutiu de tot o part d'una pena privativa de llibertat.

Els estrangers que són condemnats per la comissió d'un delictes poden veure substituïda tota o part de la pena privativa de llibertat per l'expulsió del territori espanyol i la prohibició d'entrada durant un temps de cinc a deu anys.

Aquesta possibilitat es preveu legalment a l'art 89CP, que preveu dos possibilitats d'expulsió penal:

- (1) *La substitució de la totalitat de la pena de presó per l'expulsió, que tan sols serà possible quan la condemna sigui de menys de sis anys de presó.*

Aquesta mesura ha rebut dures crítiques per part de la doctrina per la seva “gran ambivalència aflitiva, és a dir, segons quins delictes i segons quines situacions personals, l'expulsió pot ser una sanció desproporcionada o quelcom realment avantatjós”²¹

Tanmateix, les penes de menys de sis anys de privació de llibertat poden correspondre's a fets als que corresponen penes lleus, que ni tan sols són de presó. Així, segons la Circular 2/2011 de la Fiscalia General de l'Estat sobre els criteris d'actuació del Ministeri Fiscal en matèria d'estrangeria i immigració, els fiscals podran manifestar-se a favor de l'expulsió en supòsits de faltes (infraccions penals lleus) sancionades amb penes de localització permanent i fins i tot en casos d'impagament de penes-multa. Per exemple, aquest seria el cas dels anomenats manters que, malgrat la reforma del Codi Penal (LO 5/2010) que passava la seva conducta de delictes a falta, veuen com la falta pot acabar sent substituïda per una expulsió.

- (2) *L'expulsió quan, després d'un temps de compliment de condemna, s'accedeix al tercer grau penitenciari o s'han complert les tres quartes parts de la condemna.*

L'article 86.5 del Codi Penal estableix que “els jutges o tribunals, a instància del Ministeri Fiscal i prèvia

²⁰ Torres Fernandez, Maria Elena (2012): La expulsión de extranjeros en el derecho penal. pp. 131 i ss.

²¹ Martínez, Margarita (2013): *Mujeres en el CIE. Género, inmigración e internamiento*. Pág. 89.

audiència del penat i de les parts personades, acordaran en la sentència o durant la seva execució, l'expulsió del territori espanyol de l'estranger no resident a Espanya, que hagi de complir o estigui complint qualsevol pena privativa de llibertat, en el cas de que hagi d'accedir al tercer grau penitenciari o complertes tres quartes parts de la condemna, excepte que prèvia audiència del Ministeri Fiscal i de forma motivada s'apreciï raons que justifiquin el compliment a Espanya”.

L'amplitud d'aquesta mesura dificulta fer-ne una valoració en profunditat i de conjunt. No obstant, sí que podem apuntar a aquí algunes de les principals crítiques que aixeca l'expulsió com a substitució, especialment quan es fa efectiva després d'haver complert bona part de la condemna. En aquest sentit, resulta interessant fer esment a la jurisprudència del Tribunal Constitucional que estableix que quan l'expulsió substitueix tan sols una part d'una pena que porta temps complint-se, *“en puritat no estariem davant d'una verdadera i pròpia substitució, sinó que, considerant el caràcter avançat del compliment de la pena privativa de llibertat pel penat, realment es produiria una acumulació successiva d'aquesta pena i de la mesura d'expulsió”*²². Per part de la doctrina²³ doncs, aquesta substitució de l'expulsió de les penes que ja estan en execució prevista per l'art. 89.5 pot resultar una vulneració del principi “non bis in idem”. D'aquesta manera, l'expulsió imposada no pretén substituir la sanció, sinó que s'afegeix a ella, suposant un doble càstig.

b. Expulsió com a mesura de seguretat i com a substitutiu d'una mesura de seguretat

A les expulsions previstes a l'art 89 CP, hem de sumar també les expulsions que operen com a substitució d'una mesura de seguretat, segons el que estableix l'art. 108 CP.

En aquest sentit, cal recordar que les mesures de seguretat no tenen naturalesa jurídica de sanció penal pròpiament dita, sinó que es configuren com a conseqüències penals que s'imposen al subjecte que ha comès el delicte quan no se li pot imputar el fet comès (per trobar-se, per exemple, en una situació de trastorn mental), però aquest presenta una especial perillositat en el sentit de *“pronòstic de comportament futur que revela la probabilitat de la comissió de nous delictes”* (art 95.1.2ª CP).

És en aquest punt on l'art 108 CP resulta molt controvertit, ja que implica la imposició de l'expulsió per fets que ni tan sols suposen una pena de privació de llibertat, posant en qüestió la deguda aplicació del principi de proporcionalitat. A més, aquest preveu, associada a l'expulsió una prohibició d'entrada de deu anys, que pot resultar especialment gravosa per l'estranger que pretén retornar al territori espanyol.

Aquesta regulació, s'aplica a persones que estan exemptes de responsabilitat criminal per alteració psíquica o qualsevol tipus d'anomalia o deficiència que els impedeix comprendre la il·licitud del fet o actuar conforme aquesta comprensió (art. 20.1 CP), per trobar-se en una situació d'intoxicació o sota la influència d'una síndrome d'abstinència a causa de la dependència de l'alcohol o les drogues (art. 20.2 CP); o que per patir alteracions en la percepció, tenen alterada greument la consciència de la realitat (art. 20.3 CP). Així, el Codi Penal estableix l'expulsió com a regla general a conductes que cometen persones que pateixen una greu malaltia o un problema que afecta la seva capacitat cognitiva.

Malgrat que no existeixen dades sobre el nombre d'expulsions d'aquest tipus que es produeixen, ni tampoc

²² STC 145/2006. FJ 4t.

²³ Comas d'Argemir, Montserrat; Sanchez-Albornoz, Carmen; Navarro, Eduardo (2012): *Sustitución de la pena por expulsión*. Pàgs. 11-12

del nombre d'internaments en CIE d'aquestes persones, alguns Informes²⁴ documenten casos d'internaments i expulsions de persones en aplicació d'aquest article.

c. Les expulsions penals en l'avantprojecte de reforma del codi penal de Gallardón

En el moment de redacció d'aquest treball, hi ha en marxa una profunda i extensa reforma del Codi Penal promoguda pel Ministre de Justícia, Alberto Ruiz Gallardón. A continuació apuntarem algunes de les principals novetats que podria suposar l'aprovació del nou Codi Penal, en matèria d'expulsions d'estrangers.

En primer lloc, l'expulsió com a conseqüència d'una condemna penal ja no es limitaria als ciutadans estrangers que resideixen de forma irregular, sinó que podria ser aplicable a qualsevol estranger, encara que tingui permís de residència o qualsevol altre tipus d'autorització d'estància.

Suposaria també, una modificació dels límits de les penes que poden ser substituïdes, tan del límit inferior com del superior. D'aquesta manera, s'habilita per la substitució de penes de presó majors d'un any i sense cap límit màxim. En el cas de que la pena sigui major de tres anys, s'acordarà l'expulsió “en la mesura de que resulti necessari per assegurar la defensa de l'ordre jurídic i restablir la confiança en la vigència de la norma infringida pel delictes”(art. 89.2 del projecte de reforma del CP), sent viable la substitució de penes molt llargues si l'òrgan judicial entén que no concorre la necessitat de compliment.

Pel que fa pròpiament a l'internament d'estrangers, el projecte de Reforma del Codi Penal, manté la possibilitat d'acordar l'ingrés en CIE “quan l'estranger no es trobi o no quedi efectivament privat de llibertat en execució de la pena imposada” (art. 89.7 del projecte de reforma del CP).

Amb tot, l'aprovació d'aquesta Reforma del Codi Penal suposaria un pas endavant en les polítiques migratòries més restrictives, consolidant l'ús de la sanció d'expulsió en el marc jurídic-penal.

²⁴ Per exemple, en l'Informe “Miradas tras las rejas, de 2011 de Pueblos Unidos es documenta el cas d'un jove argelí diagnosticat d'oligofrenia i esquisofrènia, que va ser internat al CIE d'Aluche i expulsat malgrat la seva situació de vulnerabilitat.

III. EL SISTEMA DE GARANTIES DE DRETS EN ELS CIE

1. Garanties primàries: les garanties político-administratives

1.1. Dret internacional: la titularitat dels drets humans

Espanya és part dels principals tractats internacionals de drets humans, entre ells la Declaració Universal de Drets Humans de 1948, el Pacte Internacional de Drets Civils (ratificat el 1977) i la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de totes les Formes de Discriminació Racial, que entrà en vigor el 1969. En el marc europeu, Espanya és part també del Conveni Europeu per la Protecció dels Drets Humans i les Llibertats Fonamentals que va instituir el Tribunal Europeu de Drets Humans. No obstant, no ha ratificat la Convenció Internacional sobre la protecció dels drets de tots els treballadors migrants i les seves famílies.

Pel que fa a la protecció internacional i el dret d'asil, Espanya és part de la Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats, el Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats i la Convenció sobre l'Estatut dels Apàtrides, malgrat no ser-ho de la Convenció per reduir casos d'apatrídia

En aplicació de la normativa internacional vigent a Espanya, el Relator Especial de Nacions Unides sobre Drets Humans dels migrants, el Grup de Treball de Nacions Unides sobre Detenció Arbitrària han recomanat que *“abans de recórrer a la detenció s'haurien d'examinar altres mesures alternatives diferents, tals com l'obligació a comparèixer davant la Policia”*.

La compatibilitat de l'internament d'estrangers en el marc internacional de protecció dels drets humans vigent a Espanya és una qüestió àmpliament discutida i que en les seves interpretacions imposa determinats límits en l'ús d'aquesta mesura. En aquest sentit, el Consell d'Europa ha delimitat l'internament d'estrangers com una mesura instrumental i de caràcter excepcional:

“només podrà procedir-se a la privació de llibertat d'una persona, amb la finalitat de garantir el compliment d'una ordre d'expulsió (...) si, després d'analitzar detingudament la necessitat de privació de llibertat en cada cas particular, les autoritats de l'Estat amfitrió han arribat a la conclusió de que no poden garantir l'efectivitat del compliment de l'ordre d'expulsió recorrent a altres mesures no privatives de llibertat, com sistemes de supervisió, obligació de presentar-se periòdicament davant les autoritats, fiances o altres sistemes de garantia”.

No obstant, la compatibilitat entre l'internament cautelar d'estrangers i el Dret Internacional ha rebut interpretacions en diferents sentits. A destacar, la que en fa l'Associació Espanyola de Dret Internacional dels Drets Humans considerant contrari l'internament d'estrangers que no hagin comès cap delictes contrari al Dret Internacional:

“L'internament preventiu i sistemàtic de tota persona estrangera en situació administrativa irregular que no hagi comès cap delictes en CIE, és contrari al dret a la llibertat i a la seguretat personals proclamat en l'Art. 3 de la Declaració Universal de Drets Humans i a l'Art. 9 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics. [...] per tractar-se d'una mesura legislativa desproporcionada en relació a l'objectiu (legítim) de l'Estat de regular les migracions, és discriminatòria i per tant incompatible amb l'Art. 5 de la Convenció Internacional sobre l'Eliminació de totes les Formes de Discriminació Racial.” (AEDIDH, 2011, 17-19)

Més enllà del debat de si l'internament d'estrangers vulnera la legalitat internacional vigent o no, ens interessa a aquí constatar que Espanya en virtut dels Tractats Internacionals dels que és part, té el deure de respectar drets humans dels que són titulars qualsevol persona independentment de la seva situació

administrativa. Existeix doncs, un gruix de drets humans consagrats i irrenunciables, que són aquells més directament relacionats amb la dignitat de les persones, com el dret a la llibertat, el dret a la seguretat i el dret a la tutela judicial efectiva, sigui quina sigui la situació administrativa del subjecte.

1.2. Dret comunitari: La Directiva 2008/115/CE

La Directiva 2008/115/CE, coneguda com a Directiva de Retorn, va aprovar-se el 16 de desembre de 2008 amb l'objectiu d'establir unes normes i procediments comuns que hauran d'aplicar-se en els Estats membres de la UE pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular. Aquesta Directiva va generar una forta polèmica entre les associacions de persones immigrades i organitzacions de defensa dels drets humans, que va fer que acabés sent coneguda com a *Directiva de la Vergonya*²⁵.

Pel que fa als Centres d'Internament d'Estrangers, suposa la consagració d'aquesta institució a nivell europeu. En la seva regulació, preveu l'internament com a mesura excepcional, a acordar tan sols en aquells casos en que no es pugui aplicar amb eficàcia altres mesures suficients de caràcter menys coercitiu, i únicament orientats al retorn (art. 15.1). La Directiva a més, resulta insuficient en alguns aspectes clau: no desenvolupa al detall les causes d'internament, ni quan seran procedents la resta de mesures alternatives.

Pel que fa al control jurisdiccional el preveu com a necessari des de l'inici de l'internament (art.15.2) així com la necessitat de la revisió de la mesura a demanda de l'estranger o d'ofici (art. 15.3). Finalment estableix també que en aquells casos en que sembli que hagi desaparegut la perspectiva raonable d'expulsió, ja sigui per motius jurídics o altres consideracions, o s'hagin deixat de complir les condicions per decretar l'internament, la persona sigui posada en llibertat immediatament (art.15.4).

Les disposicions sobre temps d'internament són un dels elements més polèmics de la Directiva. Malgrat que deixa a criteri dels Estats membres fixar un període limitat inferior, estableix un màxim de 18 mesos d'internament (6 mesos d'entrada, prorrogables a 1 any més). Aquesta previsió legal obre la porta a una prolongació desmesurada de l'internament, que entra en contradicció amb la mateixa naturalesa jurídica i finalitat instrumental d'aquest.

La Directiva, estableix també que els internaments s'hauran de desenvolupar en centres d'internament especialitzats, malgrat que pels casos en que no sigui possible habilita la possibilitat de recórrer a un centre penitenciari separant als interns dels presos ordinaris.

Finalment, preveu l'internament de les persones vulnerables, a les que preveu que s'haurà de disposar una atenció sanitària d'urgència i un tractament bàsic davant possibles malalties. Pel que fa als menors, preveu el seu internament com a últim recurs i pel menor temps possible.

En definitiva, la Directiva de Retorn suposa la consolidació a nivell europeu d'una política de control migratori restrictiva, més preocupada en habilitar la privació de llibertat i agilitzar les expulsions, que en establir garanties pel respecte dels drets humans.

“La Directiva consolida un model de gestió de les migracions que prioritza les expulsions com a mètode

²⁵ El nom de Directiva de la Vergonya, va ser popularitzat arran d'una Carta oberta d'Evo Morales, president de la República de Bolívia, en la que denunciava el redactat de la Directiva, i exigia una política migratòria respectuosa amb els Drets Humans. Es pot consultar la Carta aquí: <http://www.lr21.com.uy/contratapa/315745-carta-abierta-de-evo-morales-contra-la-directiva-de-la-vergenza-europea>

operatiu, millora l'eficàcia de les expulsions i generalitza, entre altres, les següents pràctiques: la privació de llibertats dels migrants a l'espera d'expulsió o durant la tramitació dels seus permisos de residència, la prohibició d'entrada a la UE fins a 5 anys, la utilització de presons comuns per la detenció de migrants en cas de carència de places en els CIE, la possibilitat d'expulsar menors d'edat estrangers no acompanyats o la limitació de l'assistència jurídica gratuïta”²⁶.

Amb tot, respon a una lògica de política de control de control de la immigració en situació irregular que aposta per intervencions dràstiques (expulsions i internaments) de gran significat simbòlic i un fort component criminalitzador.

1.3. Dret constitucional: els drets dels estrangers i el debat sobre la constitucionalitat de l'internament

a. El principi d'igualtat i l'abast dels drets dels estrangers en el marc constitucional

La Constitució Espanyola (CE) és una de les principals claus que modula la configuració dels drets dels immigrants en relació als drets dels espanyols, així com la base que estableix les garanties pel seu compliment.

En el marc constitucional espanyol la igualtat formal va constitucionalitzar-se com a resultat d'importants processos de lluita en contra de la discriminació per raons de sexe, raça o religió. D'aquesta manera, la Constitució Espanyola de 1978, en el seu article 14, disposa que *“els espanyols són iguals davant la llei sense que pugui prevaldre cap tipus de discriminació”*.

Aquest redactat però, resulta exclouent al referir-se tan sols als “espanyols”, fent possible la diferenciació entre aquests i els estrangers en relació a determinats drets i l'accés a recursos.

Al seu torn, l'art. 13.1 de la Constitució Espanyola es refereix directament a la situació dels estrangers establint que *“gaudiran a Espanya de les llibertats públiques que garanteix el present títol en els termes que estableixen els tractats i la llei”*. Per tant, des d'aquest articulat s'estableix pels estrangers la titularitat de les llibertats públiques, però amb la possibilitat de que siguin acotats pels tractats i lleis quedant susceptibles a les regulacions elaborades pels diferents governs de torn.

El limitat abast del principi d'igualtat i la possibilitat de modular els drets dels estrangers de la Constitució Espanyola han generat força controvèrsia permetent diverses interpretacions sobre la titularitat i exercici dels drets dels estrangers. En aquest sentit, cal tenir en compte que si bé en el marc constitucional espanyol la igualtat davant la llei està establerta només pels espanyols, hi ha certs drets i llibertats que per molt que la Constitució els estableixi com a exclusius dels espanyols, estan íntimament lligats a la dignitat humana i, per això, han de ser respectats de forma universal. Com ja hem comentat, aquesta posició troba el seu suport jurídic en l'esfera del dret internacional, doncs en virtut de l'art. 10 CE els estrangers tenen la protecció dels acords internacionals subscrits per Espanya, i per tant, la dels Pactes Internacionals de Drets Civils i de Drets Econòmics Socials i Culturals que només permeten limitacions legals a l'exercici dels drets garantits en aquests *“en la mesura que siguin compatibles amb la naturalesa dels seus drets i amb l'exclusiu objectiu de promoure el benestar general d'una societat democràtica”*. D'aquesta manera, el contingut essencial d'aquests drets vinculats amb la dignitat queden blindats en virtut del Tractats Internacionals i del propi

²⁶ AVV (2008): *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus. Pág. 261.

reconeixement d'aquests a la Constitució Espanyola.

A partir d'aquest marc general, la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha consolidat una classificació dels drets²⁷ en tres categories en funció del tipus de titularitat que en poden tenir les persones estrangeres. Existeixen, en primer lloc, aquells drets directament vinculats a la dignitat de la persona que corresponen igualment a espanyols i estrangers, i del que n'és titular qualsevol persona independentment de la nacionalitat i situació administrativa (dret a la vida, a la integritat física i moral, a la seguretat, llibertat d'expressió, etc.). En segon terme, hi ha drets que no pertanyen en cap cas als estrangers, com el dret a vot i de sufragi previstos a l'art. 23 de l CE. Finalment, trobem aquells drets que poden pertànyer o no als estrangers en funció del que disposen els tractats i la llei (llibertat de reunió, dret al treball, dret a vaga, etc.).

Amb tot, la configuració legal d'aquest darrer grup de drets és la que pot generar més controvèrsia i no pot, de cap de les maneres, desenvolupar-se de forma indiscriminada. Al tenor de la jurisprudència constitucional doncs, malgrat es tracti d'una desigualtat justificada en l'abast limitat als espanyols de l'art. 14 CE, en tot moment "caldrà garantir el respecte als seus continguts essencials de manera que la regulació no desvirtui tan el contingut essencial del dret com perquè el converteixi en irreconeixible".

En definitiva, si bé el marc constitucional espanyol resulta discriminatori al no estendre la igualtat de tracte a totes les persones –excloent als estrangers – això no suposa (com ha afirmat el propi TC) que "s'hagi volgut desconstitucionalitzar la posició jurídica dels estrangers, relativa als drets i llibertats públiques". És més, en la interpretació més garantista del marc constitucional s'hauria de presumir l'equiparació de l'exercici dels drets dels nacionals i estrangers, i que les possibles limitacions haurien de tenir caràcter excepcional, i interpretar-se restrictivament. En conseqüència, en aquells drets respecte els quals puguin establir-se limitacions en el seu exercici per part dels estrangers, el legislador no és totalment lliure, ja que aquests segueixen sent constitucionals, i s'ha de respectar el contingut essencial del dret en qüestió.

b. La constitucionalitat de l'internament d'estrangers

La Llei d'Estrangeria 7/1985 ja preveia l'internament d'estrangers en el seu art. 26.2 "*L'Autoritat Governativa que acordi tal detenció es dirigirà al jutge d'Instrucció del lloc on hagués estat detingut l'estranger; en el termini de setanta dues hores, interessant l'internament a la seva disposició en centres de detenció o en locals que no tinguin caràcter penitenciari*". Amb aquest article, s'originava l'internament d'estrangers com a mesura cautelar en el marc d'un procediment d'expulsió en la història contemporània d'Espanya.

Aquest article va ser recorregut per part del Defensor del Pueblo, juntament amb els arts 7, 8 i 34 de la Llei d'Estrangeria 7/1985. El 3 d'octubre del mateix any, el Defensor del Pueblo interposava recurs d'inconstitucionalitat per estimar que en ells es vulneraven els arts. 14, 16, 17, 21, 22, 24, 25 i 53.2 de la Constitució i diversos articles de Tractats Internacionals ratificats per Espanya.

La STC 115/1987 de 7 de juliol va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat declarant la inconstitucionalitat dels articles 7, 8 i 34 de la Llei d'Estrangeria 7/1985 que restringien i/o limitaven els drets de reunió, associació i dret d'empara als estrangers, però declarant alhora la constitucionalitat de l'internament

²⁷ Són d'interès aquí, sobretot, la Sentència del Tribunal Constitucional 107/1984 que es refereix als drets dels estrangers, i les Sentències 94/1993 i 77/2005 referides al dret a la lliure circulació.

d'estrangers en el sentit que exposarem a continuació.

La constitucionalitat de l'internament queda condicionada pel Tribunal Constitucional a través d'una sèrie de requisits:

- La disponibilitat sobre la pèrdua de llibertat és judicial. L'actuació del Jutge no es limitarà a la resolució sinó que actuarà durant tot l'internament "*com a garant de la llibertat de les persones*".
- La resolució judicial d'internament haurà de regir-se pel "*principi d'excepcionalitat*"²⁸ i ser adoptada mitjançant "*resolució judicial motivada*" que ha de respectar els dret de defensa, així com el d'interposició de recursos que procedeixin.
- L'internament haurà de ser "*en centres o locals que no tinguin caràcter penitenciari, garantia addicional que tracta d'evitar que l'estranger sigui sotmès al tractament propi dels centres penitenciaris*".

Amb aquesta jurisprudència del Tribunal Constitucional s'acaba configurant un internament definit a la negativa, que, en cap cas, es pugui concebre com un simple acte de ratificació formal de la sol·licitud administrativa d'internament, sinó que ha de suposar una autèntica garantia del dret a la llibertat personal de l'afectat. En aquest sentit, el principi de proporcionalitat s'estableix com una de les condicions necessàries perquè l'actuació judicial compleixi amb les degudes garanties constitucionals del control jurisdiccional de la mesura i exigeix que l'internament sigui proporcionat a les circumstàncies de la persona i la finalitat de la mesura. D'aquesta manera, caldrà assegurar que no existeix una mesura menys lesiva en termes de limitació de drets (art. 17.1CE) que pugui complir amb el mateix fi.

Tanmateix, segons la jurisprudència vigent les persones internes tan sols tindran limitat el dret a deambulació, sent l'Estat el garant de protegir i respectar la resta de drets de les persones internades.

A la pràctica però, i com es comentarà abastament al llarg d'aquest treball, aquesta configuració constitucional de l'internament no es correspon en gran mesura amb la realitat. S'observa, per exemple, un excés d'automatismes per part dels Jutges d'Instrucció (OSPDH: 2003) a l'hora d'acordar l'internament que prescindeixen del proporcionalitat i el principi d'excepcionalitat exigibles per mandat constitucional.

c. Una constitucionalitat posada en dubte

Malgrat la jurisprudència comentada anteriorment, part de la doctrina i gairebé la totalitat d'organitzacions pro drets humans continuen qüestionant la constitucionalitat de la possibilitat prevista a l'art. 62 de LOEx consistent en internar cautelament als estrangers sotmesos a expedients sancionadors d'expulsió.

Aquests plantejaments es sostenen principalment en base a dues línies argumentals. En primer lloc, es ratifica la inconstitucionalitat de l'internament en la mesura dels arguments de fons sostinguts pel Defensor del Pueblo en el recurs d'inconstitucionalitat 880/85 ja comentats. En segon terme, una raó més empírica, al constatar que les condicions imposades a l'internament pel Tribunal Constitucional a la pràctica no es compleixen deixant en una situació greu d'indefensió i suspensió de drets a les persones internes.

²⁸ STC 41/1982 de 2 de juliol que estableix "s'haurà de regir pel principi d'excepcionalitat, tenint en compte la seva configuració com a mesura cautelar". Així mateix, la Sentència de 12 de gener de 1987 ha mantingut que aquest caràcter excepcional exigeix l'aplicació del criteri hermenèutic del *favor libertatis*, el que suposa que la llibertat haurà de ser respectada excepte si s'estima indispensable la pèrdua de llibertat de l'estranger per raó de cautela o de prevenció, que haurà de ser valorada per l'òrgan judicial.

Des d'aquests plantejaments es considera que la privació de llibertat que suposa l'internament cautelar vulnera l'art. 25.3 CE, l'art 17CE i l'art 24CE.

- **Vulneració de l'art. 25.3CE** en la mesura que aquest prohibeix a l'administració imposar penes i sancions que directa o indirectament impliquin privació de llibertat. Per tant, l'Administració està incapacitada per dictar resolucions amb caràcter cautelar que impliquin privació de llibertat. En aquest sentit, la intervenció del Jutge prevista no desvirtua el caràcter administratiu del procediment d'expulsió, conferint caràcter jurisdiccional a la resolució d'internament, doncs aquesta intervenció no té el caràcter d'una activitat jurisdiccional desenvolupada en el marc d'un procés sobre la base del principi de contradicció i exercida amb totes les mesures i garanties processals que es desprenen de l'ordre constitucional.
- **Vulneració de l'art 17CE** que tan sols preveu la privació cautelar de llibertat en causes constitutives de delictes. L'internament suposa una mesura cautelar administrativa que implica privació de llibertat.
- **Vulneració de l'art 24CE** que garanteix la tutela judicial efectiva i prohibeix la indefensió. En la mesura de que no es preveu el mínim sistema de garanties que faci possible que la intervenció del jutge sigui una vertadera decisió jurisdiccional i que, en conseqüència, existeixi la tutela judicial. En aquest sentit, cal considerar que la tutela judicial efectiva s'estén a totes les persones amb independència de la seva nacionalitat.

Tanmateix, i veient el funcionament de l'internament en el marc del procediment d'expulsió durant els darrers 29 anys, cada vegada hi ha més part de la doctrina i la societat civil crítica amb la seva constitucionalitat en la mesura de que en la pràctica no es compleixen allò establert per la jurisprudència constitucional que va vestir de legalitat formal l'internament. En aquest sentit, veiem per exemple com la pràctica jurisdiccional es limita a una mera ratificació de la proposta administrativa que queda molt lluny del rol de control jurisdiccional i del compliment de les garanties processals pertinents. Així mateix, també es critica la naturalesa jurídica dels centres que presenta a la pràctica un marcat caràcter penitenciari que resulta contradictori amb la previsió legal i constitucional.

Finalment, algunes d'aquestes posicions més crítiques amb la Llei d'Estrangeria que parteixen d'una interpretació del marc constitucional més garantista, amplien la crítica d'inconstitucionalitat també a les expulsions com a mesures sancionadores. En aquest sentit, es considera que les expulsions ordinàries del territori nacional constitueixen una sanció desproporcionadament lesiva i, en conseqüència, tan sols s'hauria d'adoptar aquesta mesura en aquells casos d'infraccions molt greus –és a dir, delictes-, i mai per la mera estància irregular. En aquest sentit, assenyalen com “el fet de que s'apliqui l'expulsió tan a qui comet un delictes com a qui comet una infracció administrativa produeix una equiparació d'ambdós comportaments”²⁹.

A més, en els casos d'il·lícits penals realitzats per estrangers, s'hauria de tenir en compte sempre l'objectiu constitucional de la resocialització i reinserció social. És a dir, la substitució de la pena o del procés per l'expulsió no hauria d'aplicar-se mai contra la voluntat de l'estranger si aquest està arrelat al territori, ja que la seva expulsió impedirà la seva reinserció social. En aquests casos, l'aplicació indiscriminada de l'expulsió

²⁹ OSPDH (2003): *Primer informe sobre los procedimientos de administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*. Pág 45.

sense tenir en compte la voluntat de l'estranger i la seva situació d'arrelament, resulta inconstitucional ja que impedeixi el compliment de l'objectiu de la resocialització associat a les penes.

1.4. Dret Intern: La LOEx 14/2003 i les seves reformes

La Llei Orgànica 4/2000 sobre Drets i Llibertats dels Estrangers a Espanya (LOEx), no només estableix -tal i com el seu nom indica- els drets i llibertats dels estrangers, sinó que regula també la política de control dels fluxos migratoris mitjançant els procediments d'expulsió i la mesura cautelar de l'internament. Aquesta Llei Orgànica, ha estat reformada en diverses ocasions amb la LOEx 14/2003 i la LOEX 2/2009.

Des de l'entrada en vigor de la primera Llei d'Estrangeria (1985), les successives reformes i noves Lleis han anat regulant un marc cada vegada més restrictiu i, per tant, una major discriminació i exclusió de la població estrangera.

a. La Llei d'Estrangeria i els drets dels estrangers

Com hem assenyalat anteriorment, els drets dels estrangers a Espanya vénen marcats principalment per la Constitució Espanyola i pels matisos establerts en la jurisprudència comentada. D'aquesta manera, la Llei d'Estrangeria es desenvolupa dins la potestat constitucional de regular l'abast d'alguns dels drets fonamentals dels estrangers, sotmesa als límits comentats.

Entre els drets que reconeix als estrangers la Llei d'Estrangeria, un dels que adquireix major rellevància és el dret a la tutela judicial efectiva (art. 20LOEx). D'aquesta manera, els migrants, independentment de la seva situació administrativa tindran el dret a recurs front els actes administratius que se'ls hi imposi, disposant de totes les garanties processals previstes a l'ordre constitucional. Tindran dret també a l'assistència jurídica gratuïta i l'assistència d'un intèrpret en cas que així ho precisin.

Així mateix, la Llei d'Estrangeria sanciona qualsevol acte discriminatori *“que directa o indirectament, comporti una distinció, exclusió, restricció o preferència contra un estranger basada en la raça, el color, l'ascendència o l'origen nacional o ètnic, les conviccions i pràctiques religioses, i que tingui com a finalitat o efecte destruir o limitar el reconeixement o l'exercici, en condicions d'igualtat, dels drets humans i de les llibertats fonamentals en el camp polític, econòmic, social o cultural”*. En aquest sentit, prohibeix expressament que qualsevol autoritat o funcionari públic en exercici de les seves funcions realitzi un acte discriminatori contra una persona migrant (art.23 LOEx).

L'estranger que sigui sancionat amb la incoació d'un procediment d'expulsió per a la seva estància irregular podrà ser subjecte de diverses mesures cautelars com la presentació periòdica davant les autoritats, la residència obligatòria en determinat lloc, la retirada del document acreditatiu de nacionalitat, la detenció cautelar d'un màxim de 72 hores o, finalment, l'internament preventiu prèvia autorització judicial (art 61LOEx).

En el moment en que un estranger sigui internat passarà a disposició de l'autoritat judicial que ha autoritzat el seu internament i serà comunicat al Ministeri d'Assumptes Exteriors i a l'ambaixada o consolat del seu país (art. 60 LOEx).

b. La resolució de la mesura cautelar d'internament

La Llei d'Estrangeria ha configurat l'internament en Centres d'Internament d'Estrangers com una mesura

cautelar privativa de llibertat, adoptada en el marc del procediment sancionador administratiu (art. 61LOEx).

La finalitat de l'ingrés que preveu la llei és assegurar l'eventual expulsió, evitant la incompareixença de l'estranger mentre es tramita el seu expedient d'expulsió. Aquesta finalitat instrumental, haurà d'estar acordada per un òrgan judicial competent (Jutjat d'Instrucció de Guàrdia), prèvia audiència de l'interessat i el Ministeri Fiscal, mitjançant Resolució motivada.

La resolució d'internament haurà de realitzar-se aplicant el principi de proporcionalitat i valorant si concorren les següents circumstàncies:

- Risc d'incompareixença per falta de domicili o documentació d'identificació.
- Actuacions de l'estranger per dificultar o evitar l'expulsió.
- Existència de condemna o sancions administratives prèvies i d'altres processos penals o procediments administratius sancionadors pendents.
- En cas de malaltia greu de l'estranger, el jutge haurà de valorar el risc de l'internament per la salut pública o la del propi estranger.

Tanmateix, la pròpia LOEx estableix determinades circumstàncies sota les quals mai es podrà dur a terme un internament. No podrà emetre's una resolució d'internament quan el procediment d'expulsió tramitat sigui de caràcter ordinari (arts. 244 del RD 555/2011 i 63.3 LOEx). Pel que fa als menors d'edat, aquests tan sols podran ser internats quan les condicions del centre garanteixin el dret a la unitat familiar.

c. El temps d'internament

En relació al temps d'internament, la LOEx estableix que aquest haurà de ser estrictament el necessari per a la gestió del seu expedient administratiu, sense que es pugui superar un termini màxim de 60 dies³⁰. En aquest sentit, la LOEx estableix l'obligació de fixar un termini relatiu (temps estrictament necessari per a la gestió de l'expedient) que mai podrà superar el termini absolut (60 dies).

D'aquesta manera, l'estranger haurà de quedar en llibertat de forma immediata quan hagin deixat de complir-se les condicions que han motivat l'internament. Aquesta circumstància haurà de ser apreciada per l'autoritat administrativa corresponent, en aquest cas, la Direcció del Centre. Al mateix temps, pel mateix motiu podrà ser acordada la posada en llibertat immediata per part del Jutge, ja sigui d'ofici, a iniciativa de part o del Ministeri Fiscal (art 62.3).

Bona part de la doctrina i les organitzacions de defensa DDHH³¹ coincideixen en que aquest és un dels articles de la Llei d'Estrangeria que resulta més vulnerat a la pràctica, gairebé de forma sistemàtica. Assenyalen la falta de control sobre el temps d'internament per part del Jutges que el resolen com la causa principal de que la majoria d'estrangers compleixin el temps màxim previst d'internament -a no ser que siguin expulsats abans- sense realitzar-se a la pràctica una valoració de si existeix algun canvi en les circumstàncies que han motivat l'internament.

Per evitar allargar l'internament més del necessari, i en la línia del que estableix la Directiva de Retorn³²,

³⁰ El límit als 60 dies es va estipular amb la Reforma de la Llei d'Estrangeria de 2009 (LO 2/2009), que va suposar l'ampliació en vint dies del límit màxim de l'internament vigent fins llavors (40 dies).

³¹ En aquest sentit es posiciona l'organització de Pueblos Unidos que en el darrer Informe anual de 2013 denuncia la inexistència de mecanismes de revisió de l'internament.

³² Art 15 de la Directiva de la UE 2008/115 relativa a normes i procediments comuns en els Estats

seria convenient l'adopció de mecanismes de revisió, d'ofici o a instància de part, de la mesura d'internament en terminis raonables. No obstant, la Llei d'Estrangeria no concreta cap mecanisme de revisió de caràcter obligatori, deixant a criteri del Jutjat l'adopció d'aquest.

d. Els drets de l'estranger al CIE a la Llei d'Estrangeria

La Llei d'estrangeria, en el seu article 62bis enumera una sèrie de drets amb els que compten els estrangers interns en un CIE:

- A ser informat de la seva situació.
- A que es vetlli pel respecte a la seva vida, integritat física i salut, sense que puguin en cap cas ser sotmesos a tractes degradants o maltractaments de paraula o d'obra i a que es preservi al seva dignitat i intimitat.
- A que es faciliti l'exercici dels drets reconeguts per l'ordenament jurídic, sense cap més limitació que la del seu internament.
- A rebre assistència mèdica i sanitària adequada i a ser assistits pels serveis d'assistència social del centre.
- A que es comuniqui immediatament a la persona que designi a Espanya i al seu advocat l'ingrés al centre, així com a l'oficina consular del país del que és nacional.
- A ser assistit per advocat, que es proporcionarà d'ofici si correspon, i a comunicar-se reservadament amb aquest, fins i tot fora de l'horari de visites del centre
- A ser assistit d'intèrpret si no comprèn o parla el castellà i de forma gratuïta, si no disposa de mitjans econòmics
- A estar acompanyat dels seus fills menors, en cas que el Ministeri Fiscal informi favorablement i existeixin al Centre mòduls que garanteixin la unitat i intimitat familiar.
- A estar en contacte amb organitzacions no governamentals i organismes nacionals, internacionals i no governamentals de protecció d'immigrants.

La Llei d'Estrangeria també estableix el deure del centre de contar amb una assistència social i sanitària amb dotació suficient i estableix la possibilitat de visites d'ONG especialistes en la matèria i d'organismes internacionals. El fet de que aquestes últimes disposicions es situïn en apartats diferents a l'enumeració de dret de l'apartat primer, no pot suposar que aquests deixin de ser considerats com a drets de les persones internes.

En aquest sentit, un Informe elaborat l'any 2011 per la Comissió d'Estrangeria de l'ICAB considera que *"podem parlar del dret a la sanitat i assistència social a l'interior dels CIE com un dret que es deriva d'un altre dels drets expressament reconegut en l'apartat primer ("que es vetlli pel respecte a la vida, integritat física i salut") i també per tractar-se d'un dret constitucional (art 43 CE)"*³³. Pel que fa al dret a rebre visites d'organitzacions de defensa de les persones migrants, consideren que aquest *"deriva del dret de reunió (art 14 CE) i també del propi apartat j"*³⁴ que es refereix al dret a entrar en contacte amb ONGs.

Aquesta enumeració de drets no obstant, ha resultat a la pràctica poc concreta i orfe de garanties. En gran

Membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.

³³ Comissió Estrangeria ICAB (2011) "Informe sobre drets i llibertats de les persones internades en Centres d'Internament d'Estrangers". Pàg 8.

³⁴ Comissió Estrangeria ICAB (2011) "Informe sobre drets i llibertats de les persones internades en Centres d'Internament d'Estrangers". Pàg. 10.

part, degut a l'absència d'un reglament fins al març de 2014 que estableixi les condicions en que s'hauran de desenvolupar, quedant la seva satisfacció a disposició de la direcció de cada centre.

Aquest és el cas, per exemple, del dret a intèrprets que tan sols es garanteix en l'àmbit estrictament jurisdiccional i no, per exemple, quan els interns accedeixen a l'assistència sanitària en el centre. També del dret a informació sobre el procediment legal que, a falta de la presència d'un mecanisme clar³⁵ per l'accés als expedients, genera greus situacions d'indefensió. O el dret a l'assistència sanitària que malgrat estar reconegut amb rang de llei no és desenvolupat establint en quines condicions es veurà garantit i quin serà el seu abast.

La manca de concreció pròpia d'una llei orgànica i la falta de Reglaments i Protocols que la desenvolupin ha suposat doncs, que moltes vegades l'internament no es limiti a la suspensió de la llibertat deambulatòria sinó que suposi a la pràctica una suspensió il·legítima de gairebé la totalitat dels drets de les persones internes agreujada per la situació d'opacitat dels centres.

L'aprovació del nou reglament dels CIE (RD 162/2014), si bé era una oportunitat per a la concreció de les garanties legals que permetessin assegurar els drets dels interns previstos a la LOEx, no ha suposat a la pràctica un canvi substancial. Com veurem més endavant, l'articulat del Reglament es limita a reproduir la llista de l'art 62 LOEx sense establir, en la majoria d'aquests uns nivells de desenvolupament de garanties i condicions del centre que permetin assegurar-ne el compliment.

1.5. Dret Intern: El RD 162/2014

a. L'absència de Reglament durant 29 anys d'existència dels CIE

Un dels aspectes més polèmics en relació a l'existència dels Centres d'Internament ha estat l'absència, durant més de 29 anys, d'un Reglament que en reguli la seva gestió i funcionament intern. L'existència d'una institució que pot resultar tan lesiva pels drets de les persones com un Centre d'Internament, amb una regulació consistent, tan sols, en els tres articles de la Llei d'Estrangeria es tracta d'una circumstància inèdita en altres camps i que resulta anòmala a un Estat de Dret.

La necessitat legal de la seva regulació va esdevenir en obligatòria a partir de la Reforma de la Llei d'Estrangeria de 2009. La Disposició Addicional Segona de la LOEx 2/2009 d'11 de desembre, establia que *“El Govern, en el termini de sis mesos, aprovarà un Reglament que desenvolupi el règim d'internament dels estrangers”*.

No obstant, el Reglament que regula el funcionament dels CIE no ha estat aprovat fins al 14 de març de 2014, 29 anys després de la seva existència i gairebé tres anys després de que la Reforma de la Llei d'Estrangeria establís la obligatorietat d'un Reglament de funcionament dels CIE.

Durant aquests 29 anys d'existència de CIE sense Reglament, el funcionament d'aquests s'ha caracteritzat per una absència de protocols de funcionament deixant a la discrecionalitat de la direcció de cada centre els

³⁵ Amb el RD 162/2014, a través dels arts. 26 i 27, es reconeix el dret dels interns a tenir accés sense restriccions al seu expedient personal.

detalls del seu funcionament i, fins i tot, les condicions en que s'han de complir els drets dels interns³⁶. Tot això, ha repercutit en una gran disparitat entre els diferents centres i la consolidació de la figura de la direcció de cada centre amb un fort poder d'ordenació, que han deixat en una situació d'indefensió a les persones internes.

Abans de l'aprovació del Reglament, regia l'Ordre de 22 de febrer de 1999 sobre Normes de Funcionament i Regim Interior dels Centres d'Internament d'Estrangers que establia un règim compartit en els diferents centres d'internament de l'Estat i que va configurar un model de centre de gestió policial que posteriorment ha estat ratificat pel Reglament.

Aquesta Ordre Ministerial s'ha anat aplicant fins al dia d'avui, amb excepció dels articles 30, 33 i 34, apartat 5, que van ser declarats nuls en Sentència del Tribunal Suprem de 27 de febrer de 1999.

Sota aquesta Ordre, els CIE s'han consolidat formalment com a *“establiments públics de caràcter no penitenciari”* però *“dependents del Ministeri de l'Interior”* i amb totes les competències de gestió, control, custòdia i vigilància dels interns atribuïdes a la *“Direcció General de Policia”*. Aquestes funcions s'exerceixen sota les ordres del Director de cada Centre, figura jeràrquicament superior i clau en el seu funcionament.

b. L'oportunitat perduda del Reglament dels CIE

El primer anunci de l'elaboració de la futura elaboració del Reglament va ser en la compareixença del Ministre de l'Interior el 31 de gener de 2012. L'anunci, va venir condicionat per les dues morts que s'havien produït en menys d'un mes, Samba Martine el 20 de desembre de 2011 al CIE de Madrid, i Idrissa Diallo al CIE de Barcelona el 6 de gener. Va ser tan sols després d'aquests fets que el Ministre de l'Interior va manifestar la voluntat del Ministeri per impulsar un Reglament que donés cobertura legal al funcionament d'aquests centres i n'establís les garanties. El 7 de febrer, aprofitant una pregunta al Senat, Fernández Díaz va assegurar que *“pel Govern i pel Ministeri d'Interior constitueix una prioritat la definitiva i adequada regulació dels CIE”*³⁷ i que el Reglament s'aprovaria *“immediatament”*. S'iniciava aleshores un grup de treball per elaborar el primer esbrossament del Reglament.

Un cop redactada una primera versió del text, va ser informada al Foro per la Integració Social dels Immigrants³⁸. Aquest, va realitzar un Informe exhaustiu sobre l'avantprojecte de Reglament identificant ja les principals crítiques que es repetirien en tots els Informes posteriors. En l'Informe, aquest organisme considera que el Real decret pel que s'aprova el Reglament dels CIE hauria de millorar de forma més efectiva les condicions d'internament, abordant un canvi més profund en la gestió dels centres abandonant el model estrictament policial. Tanmateix, recorda que l'internament hauria de ser la última opció, i que caldria avançar en l'exploració i aplicació d'altres alternatives. Assegura que aquestes alternatives haurien de portar al tancament dels CIE. Finalment, realitza una proposta de millora de redactat en l'articulat de

³⁶ Exemple dret d'informació o dret de comunicacions...

³⁷ Extracte de la Nota de premsa oficial del Ministeri de l'Interior publicada el 7/02/2014: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MIR/2012/070212-interior.htm>

³⁸ El Foro per la Integració Social dels Immigrants és l'òrgan de consulta, informació i assessorament en matèria d'integració dels immigrants. Regulat a l'art 70 de la LO 4/2000 té l'objectiu de promoure la participació i integració dels immigrants en la societat espanyola.

l'avantprojecte del Reglament per tal d'establir millors garanties pel compliment dels drets dels interns i establir certes millores en les condicions.

L'11 de març de 2013, Amnistia Internacional va presentar a la Subdirectora General Adjunta de Relacions Internacionals, Immigració i Estrangeria del Ministeri de l'Interior, l'Informe "*Hay alternativas: no a la detención de personas inmigrantes*"³⁹. Aquest Informe posa de relleu diverses deficiències en el funcionament dels CIE, que al seu judici, no es solucionaven amb el projecte, doncs seguia reproduint el model imperant de clar predomini de les funcions de vigilància i control. Entre d'altres coses, l'Informe menciona que no hi ha cap raó per prohibir l'ús de telèfons mòbils en els centres o no facilitar l'ús d'Internet i postulava que s'ampliessin els horaris de visites i l'accés d'organitzacions socials, així com que s'informés amb antelació sobre les circumstàncies d'execució de les expulsions.

A totes aquestes crítiques s'hi ha sumat amb contundència la de les organitzacions i moviments socials articulats en la Campanya pel Tancament dels CIE, que han vist el Reglament no com un text per garantir els drets de les persones internes, sinó com un mer exercici de maquillatge dels Centres com a reacció a les tràgiques situacions de morts i al creixent rebuig que generen aquests centres entre la societat civil. En aquest sentit, critiquen durament contra un Reglament que "*manté el monopoli del Ministeri d'Interior sobre el control dels CIE, consolida el model de gestió policial i concentra l'autoritat en el Director, també funcionari policial*"⁴⁰. Així mateix, en el mateix Comunicat ja advertien que "*el Reglament obre les portes a privatitzar i subcontractar tota l'assistència social*". Finalment, mostren un rebuig frontal a la pròpia existència d'un reglament pels CIE, ja que "*no es pot regular allò que no hauria d'existir*".

El 13 de febrer de 2014 i culminant la fase d'elaboració del Real Decret, el Consell d'Estat va emetre un Dictamen⁴¹ en el que considerava que el Projecte de Reglament "*introduïa limitacions o restriccions*" al dret de les persones internes a l'atenció sanitària i que, per aquestes raons, assenyalava que el redactat "*no resulta acceptable*". En aquest sentit, demanava també la modificació de l'article 17.2 que defineix el dret a "*rebre assistència mèdica i sanitària adequada quan sigui necessària a criteri dels Serveis Mèdics i a ser atès pels serveis d'assistència social del centre*". En aquest sentit, considerava que aquest redactat suposa una restricció al dret d'accés a l'assistència mèdica en la mesura que suposa l'existència d'una avaluació prèvia dels Serveis Mèdics del centre que "*pot no ser fàcil d'aconseguir si no estan disponible dia i nit, laborables i festius*". També sobre assistència sanitària, considerava que seria convenient incloure expressament la necessitat de que els centres contessin amb l'instrumental i equipament necessari per l'atenció dels interns en consonància amb el que diu al respecte la Llei d'Estrangeria.

Així mateix i, en la mateixa línia que els agents anteriors, assenyalava que és convenient respectar la denominació actual dels CIE en lloc de passar a denominar-los "Centres d'Estància Controlada d'Estrangers", com preveia el projecte de Reglament, ja que "*els canvis introduïts en el projecte no són de suficient envergadura com per fer dels centres una realitat diferent*".

El Dictamen fixava també la necessitat de que es fixés "*almenys una revisió de l'internament*" transcorregut la meitat del termini per comprovar si encara es donaven les circumstàncies que van motivar la resolució

³⁹ Amnistia Internacional (2013): *Informe: Hay alternativas, no a la detención de personas inmigrantes. Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento de los centros de internamiento de extranjeros.*

⁴⁰ Comunicat de la Campanya Estatal pel tancament dels CIE publicat el 14 de març de 2014: <http://tanquemelsCIE.blogspot.com.es/2014/03/nota-de-prensa-arran-de-laprovacio-del.html>

⁴¹ Consell d'Estat. (2013) *Dictamen no 1.292/2013/1228/2013*

d'internament i si es podia portar a terme l'expulsió. En termes de drets, també proposava eliminar les restriccions imposades en els horaris de visita i comunicacions dels interns, garantir que tinguin accés en tot moment al seu expedient personal sigui o no mitjançant advocat i que es permeti als visitants entrar amb el telèfon mòbil.

Malgrat l'allau de crítiques rebudes, el Govern tan sols va realitzar un parell de modificacions en l'avantprojecte de Reglament que van culminar un un text definitiu que evitava el canvi de denominació -mantenint el nom de centres d'Internament d'Estrangers-; i modificava lleugerament el redactat de l'art. 17.2 que estableix el dret a l'assistència sanitària.

c. El RD 162/2014, o la consolidació del model de gestió policial dels CIE

Com ja hem assenyalat, el RD 162/2014 ha estat aprovat després d'un llarg retràs i immers en la polèmica, degut a la inobservància de les recomanacions emeses pels diferents agents que han intentat incidir-hi. A això, cal afegir l'absència d'incorporació al text definitiu del Reglament de les Recomanacions de la Defensoria del Poble i de les Resolucions dels Jutjats de Control dels CIE.

El Reglament resultant doncs, és un text que gairebé no introdueix novetats, limitant-se a la pràctica a consolidar els Centres d'Internament tal i com venien funcionant, malgrat les deficiències, faltes de garanties i crítiques acumulades fins aleshores.

En aquest sentit, potser una de les seves majors virtuts és el propi rang de llei que assoleix el text al ser formulat mitjançant un Real-Decret⁴². De fet, si analitzem el seu contingut, la gran majoria d'articles ja estaven previstos en l'Ordre Ministerial de 1999 i en molts casos ni tan sols canvien el seu redactat original.

A continuació destacarem alguns dels aspectes que poden resultar més rellevants en relació a les novetats que presenta el reglament i la previsió de garanties:

- *Confirmació del model de gestió policial i obertura a la privatització.*

En primer lloc, convé considerar que el RD 162/2014 no canvia la naturalesa jurídica ni el model de centre. Segueix mantenint la competència exclusiva al Ministeri de l'Interior i el règim intern segueix sota el control de la Direcció General de Policia. A la pràctica, això suposa que es mantingui el règim pseudo-penitenciari actual dels CIE.

Pel que fa a l'organització interna del Centre els canvis també són mínims. Es manté la figura de la direcció, un funcionari de carrera de la Policia Nacional, com a figura jeràrquicament superior i a la que s'atribueixen la totalitat de les responsabilitats i control sobre el funcionament del centre. Així mateix, es reforça i s'aclareixen les funcions de la figura de l'Administrador, ja prevista a l'Ordre Ministerial de 1999, però que segueix sota la dependència del Director. Finalment, s'estableixen amb major claredat les funcions de la Junta de coordinació⁴³, com a òrgan col·legiat que reunirà a la direcció, administració, unitat de seguretat i serveis

⁴² No obstant, alguns autors com Hector Silveira, consideren que a l'afectar drets fonamentals, caldria que la regulació del funcionament dels CIE hagués estat mitjançant una Llei Orgànica i, per tant, amb les garanties que suposa l'elaboració d'una llei d'aquest rang.

⁴³ Cal recordar que aquest òrgan també estava previst a l'Ordre Ministerial de 1999 sota el nom de Junta de Règim (art. 11).

assistencials i socials, i a la que s'atribueixen funcions consultives.

Sense dubte, un dels canvis principals introduïts en el model de centre per part del Reglament és que obre la via de l'externalització i privatització de serveis. En aquest sentit, l'article 4 del RD 162/2014 manté la previsió ja existent en l'Ordre Ministerial de 1999 a l'establir que les prestacions de serveis d'assistència sanitària i social dels centres podran “concertar-se amb altres Ministeris o amb entitats públiques o privades”. En aquest sentit, la principal novetat, consisteix en l'exclusió respecte l'Ordre Ministerial de la limitació a aquelles entitats sense ànim de lucre. Per tant, s'entén que amb el RD 162/2014 podran externalitzar-se serveis mitjançant contractes i convenis amb ONG com ja es venia fent, però també amb empreses. Aquest model privatitzador, podria suposar la supeditació de les necessitats de les persones internes a les necessitats pressupostàries de l'empresa concessionària, a més d'una preocupant desresponsabilització per part de l'Estat sobre la tutela de persones que estan sota la seva custòdia.

- *Regulació insuficient de les garanties dels drets dels interns i retrocés en les condicions de vida dels CIE*

El redactat definitiu del RD 162/2014, de forma semblant al que establia el primer esborrany i la pròpia Ordre Ministerial de 1999, segueix deixant molts aspectes a la discrecionalitat del seu desenvolupament mitjançant futurs Protocols per part de la Direcció General de Policia, o a través del règim intern establert per la direcció de cada Centre. En aquest sentit, l'enumeració dels drets de les persones internes de l'article 16 resulta inconcreta limitant-se a reproduir allò ja establert a la Llei d'Estrangeria.

Amb tot, existeix el temor de que l'aplicació del nou Reglament pugui suposar retrocessos⁴⁴ front les resolucions dels Jutjats de Control que ja preveïen garanties concretes per garantir els drets dels interns. Alguns dels aspectes clau que podrien ser objecte de retrocessos són els següents:

- Comunicacions amb familiars

Els articles 41 i 42 regulen les comunicacions i règim de visites de familiars. El redactat definitiu, no garanteix un horari de visites fixe i una temporalitat diària, sinó que ho deixa a determinar pel règim intern de cada centre. En aquest sentit, pot suposar un important retrocés respecte les Resolucions dels Jutjats de Control vigents fins al moment.

Pel que fa a les sales de visites, l'art 42 manté el redactat ja present a l'Ordre Ministerial de 1999 de que les visites de familiars i altres persones es desenvoluparan sense més limitacions que les derivades de la custòdia de les persones internes”, però acaba afegint-hi com a possible limitació “la capacitat de les instal·lacions i del règim i govern del centre”. Caldrà veure doncs, què passa en relació amb les Resolucions dels Jutjats de Las Palmas (30/3/2012) i Barcelona (15/01/2014) que estableixen expressament que s'haurà de garantir que les entrevistes d'interns amb familiars puguin desenvolupar-se en una habitació sense cap obstacle que impedeixi el contacte físic.

- Comunicacions i ús dels telèfons mòbils.

Es restringeix l'entrada i ús de telèfons mòbils per part dels visitants i conté una regulació poc concreta de la forma com s'establiran les trucades telefòniques, obviant regular elements clau com la seva periodicitat i el cost i sistema de trucades que hauria de garantir el dret a les comunicacions per part dels interns.

⁴⁴ En aquest sentit, cal recordar que la Disposició derogatòria única del RD 162/2014 estableix que queden derogades aquelles “disposicions, de igual o inferior rang, que s'oposin a allò establert en aquest real decret”.

- Dret a la informació

Pel que fa al dret dels interns a accedir a l'expedient personal, trobem un dels articles més clars i que suposa un avanç més destacable. Es tracta de l'art. 27 que preveu la creació d'un expedient personal que l'intern podrà consultar i obtenir còpia completa o parcial". També estableix, que "podrà autoritzar a un representant degudament acreditat a fer-ho en el seu nom".

En canvi, el RD 162/2014 oblida per complet regular el dret dels interns a conèixer el dia i hora d'expulsió amb una antelació mínima. Cal considerar que aquest dret havia estat reconegut per les Resolucions dels Jutjats de Control de Palma i Madrid configurant-lo com un dret no només dels interns, sinó també dels seus familiars

- Dret a l'assistència sanitària

La regulació pel que fa al dret a l'assistència sanitària, si bé presenta alguna millora respecte al redactat del projecte anterior de Reglament, segueix sent poc garantista i insuficient. Malgrat cal valorar positivament la introducció de l'obligatorietat de la presència d'un Metge de l'Estat en cada centre, no es garanteix la permanència de l'assistència mèdica les 24h del dia. Tampoc s'explicita una garantia de cobertura en l'assistència especialitzada per aquelles persones internes que puguin precisar-la, referint-se tan sols i de forma ambigua a "l'atenció permanent i urgent".

D'altra banda es preveu que la decisió última d'ingrés hospitalari d'un intern a recomanació del servei d'assistència mèdica recaigui sobre la figura del Director, interposant un tràmit burocràtic afegit que pot dificultar encara més l'assistència en casos d'urgència. Aquesta decisió hauria de regir-se estrictament per criteris mèdics i no per les decisions d'un funcionari policial sense garanties de que tingui formació en matèria de salut. Especialment preocupant són les garanties en l'accés a l'assistència sanitària en aquells casos en que s'hagin produït lesions per agressions o enfrontaments amb la Policia Nacional.

Finalment, destacar l'absència d'un Protocol que garanteixi que en aquells casos en que es produeixin trasllats de persones internes provinent dels CETI als CIE s'acompanyi del trasllat dels expedients mèdics.

- *Institucionalització de vulneracions de drets mitjançant mesures de seguretat.*

En el Títol VI del reglament s'estableixen les Mesures de Seguretat que podran aplicar els agents encarregats de la vigilància i seguretat dels centres. Cal considerar que es tracta d'una sèrie de mesures impròpies d'una institució pretesament de caràcter no penitenciari.

A més, amb la inclusió d'aquestes mesures al Reglament dels CIE es còrrer el risc de que acabin aplicant-se com a mesures de caràcter sancionador.

- Registres i nus integrals.

L'article 55.2 preveu la possibilitat d'efectuar, amb caràcter excepcional, registres dels interns recorrent al nu integral. Aquesta possibilitat, malgrat que sigui formulada per a situacions especials, no està contemplat a la llei, amb la qual cosa pot suposar una restricció de drets dels interns sense la perceptiva previsió legal ni el control judicial suficient.

- Aïllament

L'article 57 es refereix expressament a la contenció o separació preventiva d'interns com una mesura de coerció que podrà acordar-se pel director del centre i haurà de ser comunicada al Jutjat de Control. Cal tenir en compte que, malgrat els tràgics antecedents de morts en situació d'aïllament en CIE, el Reglament no preveu la obligatorietat de l'aprovació de Protocols de prevenció de suïcidis ni estableix unes condicions específiques a complir per les cel·les d'aïllament.

○ Armes de foc.

Un altre dels aspectes més criticats del RD 162/2014 és la introducció d'armes de foc en l'interior dels CIE. Així, l'article 11.4 estableix que la unitat de seguretat encarregada de "la protecció, la custòdia i manteniment de l'ordre, tan de l'interior com de l'exterior de les instal·lacions" prestarà el servei amb armes de foc deixant a proposta de la direcció de cada Centre i la Comissaria General d'estrangeria i Fronteres, la possibilitat de que alguns agents prescindixin d'elles.

○ Manca d'obligatorietat de la presència de sistema de gravació de càmeres:

L'article 54 del Reglament preveu la instal·lació i presència de càmeres de videovigilància com una possibilitat "*en funció de les característiques*" de cada Centre i tan sols encarades a "*garantir la seguretat d'aquest, així com per controlar l'accés de persones*". No es preveu doncs, la obligatorietat d'un sistema de vídeo-vigilància que garanteixi la gravació de totes les dependències del Centre i la reserva de les imatges obtingudes per tal de que pugui constituir-se com una garantia de prova davant de possibles situacions de maltractament.

• *Altres aspectes preocupants que suposen retrocessos*

El text definitiu del Reglament dels CIE inclou, com a mínim, tres aspectes més que des d'una perspectiva garantista i de superació de la situació d'indefensió de la població estrangera, suposen importants retrocessos respecte la situació anterior.

○ Previsió de Centres d'ingrés temporal o provisional

Quan succeeixin situacions que puguin ser considerades com a condicions d'emergència, es podran habilitar altres centres d'ingrés temporal o provisional d'internament que no tindran perquè estar regulats per les mateixes condicions d'habitabilitat que preveu el Reglament. Aquest article resulta especialment ambigu i perillós, doncs no especifica quines podrien ser aquestes situacions d'emergència que justificarien la creació d'aquests centres, així com tampoc la durada d'aquests ni les condicions mínimes que haurien d'acomplir. Sembla doncs, un intent de crear un nou buit legal dins el ja existent buit legal dels CIE.

○ Ingrés de persones vulnerables:

Sorpren enormement també, la inclusió en l'art 1.4 de la possibilitat de l'internament de persones vulnerables, tal com embarassades, menors, o persones en tractament psicològic. En aquest sentit, aquesta inclusió pot ser contrària a la concepció de l'internament com a mesura cautelar excepcional que tan sols s'utilitzarà com a últim recurs i en aquells casos que per la situació de la persona no sigui perceptiva l'adopció d'una altra mesura. Finalment, assenyalar que el Reglament no reconeix identitats sexuals i de gener no normatives (transsexuals, transgènere, etc.) ni les necessitats específiques que poden precisar.

- Exclusió de l'àmbit d'aplicació de les Sales d'inadmissió
Finalment, denunciar que s'exclou de l'àmbit d'aplicació del Reglament les Sales d'inadmissió en aeroports, deixant aquests espais en un buit legal.

2. **Garanties secundàries: les garanties jurisdiccionals i no jurisdiccionals**

2.1. **Les garanties jurisdiccionals.**

a. **Els Jutjats d'Instrucció i la resolució d'internament**

El paper dels Jutges d'Instrucció en la resolució d'internament és un dels més comentats, discutits i que generen major controvèrsia.

En aquest sentit, referir-me per començar a algunes Investigacions⁴⁵ que resulten imprescindibles per conèixer al detall la configuració legal del paper dels Jutjats d'Instrucció en l'autorització d'internament i les problemàtiques que presenta en la seva pràctica jurisdiccional i en les garanties dels drets dels interns.

La intervenció del Jutjat d'Instrucció resulta clau, doncs segons la jurisprudència del Tribunal Constitucional, el control jurisdiccional previ és el que dota de constitucionalitat a l'internament. En aquest sentit, la STC 115/1987 declara que la intervenció judicial no ha de ser una mera ratificació formal de la sol·licitud administrativa d'internament, sinó que ha de suposar un autèntic exercici de garantia jurisdiccional sobre el dret a la llibertat de l'immigrant.

No obstant, la pràctica jurisdiccional s'allunya enormement del mandat constitucional. En un interessant estudi elaborat l'any 2003 per l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans es revelava com tan sols el 26% dels jutges autoritza de forma excepcional l'internament, quan és estrictament imprescindible. Cal recordar que el principi d'excepcionalitat per acordar l'internament fou reconegut en STC 41/1982, de 2 de Juliol, defensat pel Defensor del Pueblo en el seu Informe de 1991, i acceptat i recollit per la Fiscalia General de l'Estat en la seva Instrucció nº 6/1991.

En el mateix sentit es pronuncia deu anys més tard (2013) l'Informe de l'organització Pueblos Unidos, a l'assenyalar que *“constatem que, amb caràcter general, l'assignació als Jutjats d'Instrucció de guàrdia en tota Espanya de les autoritzacions d'internament no està complint la seva funció de control jurisdiccional i que en masses ocasions son meres ratificacions formals de la sol·licitud d'internament”*⁴⁶.

Al seu torn, l'estudi de l'OSPDH de 2003 aprofundia en els detalls i les causes d'aquest incompliment per part dels Jutjats d'Instrucció de la seva funció de control jurisdiccional. Un dels aspectes clau que identifica

⁴⁵ És referència l'estudi realitzat per l'OSPDH l'any 2003 titulat “Primer Informe sobre los procedimientos administrativos de detención, internamiento y expulsión en Cataluña”. Més recentment, l'Informe elaborat per l'organització Ferrocarril Clandestino (2011) “La autorización de internamiento. Incumplimientos judiciales” també es centra en analitzar les principals problemàtiques en les resolucions d'internament per part dels Jutjats d'Instrucció. També s'hi refereixen els Informes anuals de l'ONG Pueblos Unidos.

⁴⁶ Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Pág 44.

és que si bé els Jutges d'Instrucció són bons coneixedors de les circumstàncies que la LOEx estableix per autoritzar l'internament i del requisit de l'existència de causes d'expulsió, en la pràctica jurisdiccional no realitzen les actuacions pertinents per conèixer i contrastar la situació dels detinguts i el compliment d'aquestes. En aquest sentit, en la immensa majoria dels casos, no preveuen cap procediment probatori en l'audiència per autoritzar l'internament. A la pràctica, això suposa que gairebé la totalitat dels jutges donin per bona la proposta de resolució d'internament de la Policia Nacional, sense contrastar el que s'hi exposa i convertint-se a la pràctica més en mers ratificadors formals que en operatives garanties jurisdiccionals.

Avui, malgrat les successives reformes de la Llei d'Estrangeria, les principals problemàtiques es mantenen. Les organitzacions pro drets humans denuncien com “*el Jutjat no sol·licita informació complementària a la Policia ni realitza cap tipus d'indagació sobre la situació personal de l'intern*”⁴⁷. Així mateix, si bé es requereix prova documental de les alegacions presentades per la defensa, en moltes ocasions “*la Policia no avisa al lletrat per què acudeixi a la comissaria, cosa que fa impossible aconseguir aquesta documentació i la pertinent defensa lletrada*”⁴⁸.

Això suposa a la pràctica que als CIE ens trobem amb “casos d'internament d'estrangers amb arrelament, identificació de domicili i elements que parlen en contra del risc d'incompareixença –elements tal com vincles laborals i, fins i tot, la possessió de forts vincles familiars. Així mateix, es tracta de persones les actuacions de les quals s'allunyen de dificultar l'expulsió –moltes vegades, més aviat el contrari”⁴⁹.

Un altre aspecte enormement preocupant detectat en l'estudi de l'OSPDH de l'any 2003 és que els Jutges es desentenguin dels estrangers un cop emesa la resolució d'internament. Segons l'estudi citat, “*el 85% no manté contacte amb l'estranger internat ni amb la família; el 70% no controla que l'internament no duri més del legalment previst confiant en que l'autoritat governamental el deixarà en llibertat un cop transcorri el termini sense que hagi estat expulsat, i el 46% no es considera responsable dels estrangers interns ja que entenen que estan davant d'una mesura administrativa*”⁵⁰.

En alguns casos la manca de control sobre l'internament dels Jutjats d'instrucció arriba a suposar flagrants incompliments de la llei. L'organització Pueblos Unidos denuncia en el seu Informe de 2013, per exemple, que han identificat un cas on es va establir una pròrroga de l'internament superior al termini màxim de 60 dies.

Finalment, moltes d'aquestes circumstàncies es poden imputar a un desconeixement per part dels Jutges d'Instrucció –que, cal recordar-ho, són Jutjats penals- en matèria d'estrangeria i en especial sobre el procediment i la pròpia idiosincràsia dels Centres d'Internament. “Observem un nivell molt baix de coneixement en matèria d'estrangeria i sobre el procediment d'internament per part dels Jutjats d'Instrucció. Són jutjats penals, els hi toca a tots –al que estigui de guàrdia- i en llocs petits actuen com a Jutjat d'Instrucció i de Primera Instància, tornant-se”⁵¹. En aquest sentit, des d'algunes d'aquestes organitzacions es proposa que s'estudiï el trasllat de les competències sobre internament des dels Jutjats d'Instrucció als Jutjats

⁴⁷ L'Informe elaborat per l'organització Ferrocarril Clandestino (2011): *La autorización de internamiento. Incumplimientos judiciales*. Pág. 11.

⁴⁸ Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Pág. 45.

⁴⁹ Ferrocarril Clandestino (2011): *La autorización de internamiento. Incumplimientos judiciales*. Pág. 16.

⁵⁰ Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (2003): *Primer informe sobre los procedimientos de administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*. Pág. 24.

⁵¹ Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Pág. 44.

del Contenciós Administratiu⁵².

D'entre totes les irregularitats detectades, podem trobar-ne algunes que han adquirit especial transcendència i han acabat amb sentències contra els propis Jutges. És el cas de l'actuació de la Jutgessa del Jutjat d'Instrucció nº1 de Santa Coloma de Farners (Girona) condemnada⁵³ per prevaricació per acordar un internament sense sol·licitud prèvia de l'autoritat competent. En aquest cas, la Jutgessa “va prescindir total i absolutament de les garanties establertes en la LOEx a l'acordar l'internament sense l'existència d'una petició administrativa en tal sentit i sense l'audiència prèvia específica als interessats, a la seva defensa i al Ministeri Fiscal”⁵⁴.

També d'especial gravetat són les resolucions d'internament col·lectives. Aquest és el cas, per exemple, de les Interlocutòries d'internament d'un Jutjat de Motril on ordenava l'internament en un sol auto de fins a 50 persones. Sense dubte, aquests casos són completament contraris a l'aplicació principi d'individualització imprescindible per una correcta valoració de les circumstàncies personals

Un altre dels més nefastos i visibles resultats d'aquesta mala pràctica és l'internament de persones inexpulsables. En aquest sentit, cal recordar que no només l'art. 62.3 de la LOEx, sinó que també la pròpia Directiva de Retorn (arts. 15.4 i 15.5) exigeixen que l'internament s'utilitzi només en el cas que sigui necessari per garantir que l'expulsió es porti a terme, i que en cas contrari deixarà d'estar justificat i la persona haurà de quedar en llibertat. Els Informes existents denuncien però, que a la pràctica als CIE hi trobem persones que són inexpulsables ja sigui perquè no poden ser documentades, o perquè no són rebudes pel seu país d'origen. Aquestes persones acostumen a esgotar el termini màxim d'internament innecessàriament amb les conseqüències humanes i econòmiques que això comporta.

Aquestes detencions de persones inexpulsables han estat durament criticades pel relator especial sobre els drets humans dels migrants i el Grup de Treball sobre Detenció Arbitrària de l'ONU assenyalant que poden assimilar-se a l'estatus de detencions arbitràries: “No s'ha de privar de llibertat a un migrant quan sigui impossible expulsar-lo per motius aliens a la seva voluntat (...) la privació de llibertat haurà de perseguir un objectiu legítim, que no existiria si no hi hagués cap perspectiva real i tangible d'expulsió”⁵⁵.

En definitiva, i considerant tot lo exposat fins aquí veiem com els Jutjats d'Instrucció Penal tenen a la pràctica una funció merament formal i ratificatòria que no s'encaixa amb el seu disseny. Aquesta, genera a la pràctica gran quantitat de problemàtiques que deixen a la persona estrangers en situació d'indefensió. Per aquesta raó, alguns teòrics apunten assenyalant la funció ideològica⁵⁶ de la instància judicial. En el sentit que la seva intervenció serveix més per donar una pretesa cobertura garantista a una pràctica administrativa que en nombroses ocasions es converteix en autoritària i arbitrària, que no a tenir em compte les circumstàncies de l'estranger.

⁵² En aquest sentit, l'ONG Pueblos Unidos inclou en una de les Recomenacions finals del seu Informe 2013 “Criminalizados, Internados, Expulsados” que s'estudiï el trasllat de les competències sobre internament des dels Jutjats d'Instrucció als Jutjats del Contenciós-Administratiu.

⁵³ STS 6196/2013, de 20 desembre 2013.

⁵⁴ STS 6196/2013, de 20 desembre 2013. FJ 4. Pàg.11

⁵⁵ Relator especial DDHH ONU (2013). *Informe 2012 del relator especial sobre drets humans dels migrants*, paràgraf 24.

⁵⁶ És el cas de Accattatis 1976, citat a Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (2003): *Primer informe sobre los procedimientos de administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*. pàg. 46.

b. Tribunals designats de control: Jutges de Control

- *La creació Jutjats Control*

La figura de l'anomenat Jutge de Control és una figura de creació recent que va veure la llum amb la Reforma de la Llei d'Estrangeria de 2009. S'ha concretat legalment amb la inclusió del paràgraf 6 de l'art 62 de la Llei d'Estrangeria i en l'apartat 2 de l'art 87 de la LOPJ, afegit per la DA 4a de la Reforma de la LO 2/2009.

Malgrat la seva incorporació legal al 2009, la designació de Jutges per part del CGPJ no es va desenvolupar fins uns anys més tard, i de forma desigual entre les diferents ciutats de l'Estat amb presència de Centres d'Internament d'Estrangers.

Cal recordar que fins aleshores, no hi havia cap autoritat judicial encarregada del control jurisdiccional dels CIE, més enllà del jutges que dictaven l'internament, que són els del lloc de detenció. Aquest extrem suposava una gran dificultat, especialment en aquells casos en que el lloc de detenció i el d'internament no coincidien.

Malgrat la claredat de la previsió legal, que estableix que s'haurà de crear aquesta figura en cada ciutat on hi hagi ubicat un CIE i que haurà de ser un Jutge d'Instrucció en concret, la seva implementació va ser lenta i les respostes obtingudes a les diferents ciutats molt desigual. En el cas de Barcelona, el 19 de març de 2010 es va acordar atribuir amb caràcter general al Jutjat en funcions de guàrdia d'incidència CIE la competència per resoldre les queixes i peticions dels interns a que es refereix l'article 62.6 LOEx. Aquesta mesura va despertar les crítiques per la seva inoperativitat degut a la impossibilitat d'especialització en la matèria de la totalitat de Jutges d'Instrucció i les dificultats per fer-ne seguiment amb rols rotatius.

En aquest sentit, es va pronunciar la Fiscalia d'Estrangeria que en la seva Memòria de 2011 assenyalava que en el cas de Barcelona *“l'assignació d'aquestes funcions al Jutjat de Guàrdia d'Incidència CIE suposa en realitat atribuir-les a la totalitat dels Jutjats d'Instrucció que per torn van rotant per la Guàrdia i no a un concret. Això impedeix, per un cantó, l'aconsellable especialització d'un Jutjat en aquesta matèria i, per altra, que es pugui efectuar un seguiment i control continuat de les deficiències CIE en el seu funcionament i organització que pogués patir cada centre”*⁵⁷

Aquest fet va suposar a la pràctica que cap dels diferents Jutjats de Guàrdia assumissin amb la dedicació necessària les funcions de control del CIE i que no fos fins a l'abril de 2012 quan a Barcelona es va nomenar dos Jutjats de Control estables.

- *L'activitat dels Jutjats de Control*

L'activitat dels Jutjats de Control consisteix en el control de l'estància dels estrangers en els Centres d'Internament i, també, en les Sales d'Inadmissió de fronteres. Són els Jutges competents de rebre les queixes i peticions que plantegin els interns en la mesura que afectin els seus drets fonamentals. Igualment, l'article 62.6 de la LOEx estableix expressament que podran visitar els Centres quan ho considerin convenient, o quan s'hagi produït algun incident.

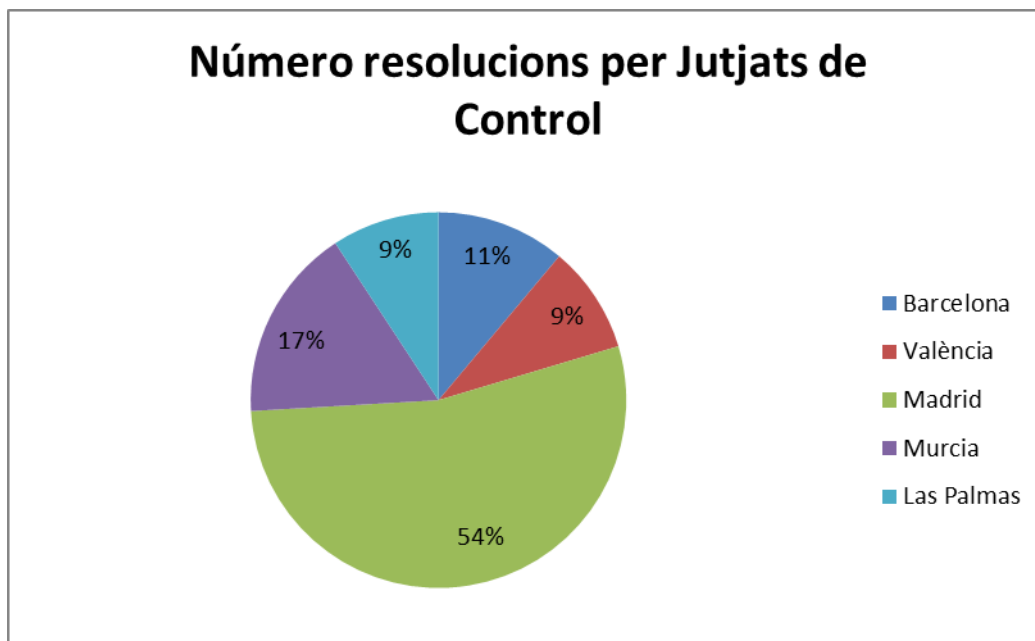
⁵⁷ Torres-Dulce, Eduardo (2012): Memòria de la Fiscalia General de l'Estat, 2011. Pàg 1006.

Els Jutjats de Control s'han anat pronunciant mitjançant resolucions individuals, relatives a la situació d'una persona en concret, i resolucions de caràcter general, que afecten a totes les persones internes al CIE.

Les Resolucions de caràcter general han adquirit una considerable importància en la millora de les condicions materials dels CIE, conformant-se com una de les úniques garanties dels drets de les persones internes.

En total, els Jutjats de Control han emès una trentena de Resolucions de caràcter general, la majoria de les quals en resposta a les Queixes presentades per organitzacions de defensa de les persones immigrades i els drets humans.

La parca regulació de les funcions dels Jutjats encarregats del control CIE, ha provocat una gran disparitat entre l'activitat dels diferents Jutjats de l'Estat espanyol. El següent gràfic pot resultar il·lustratiu per veure quins han estat els Jutjats més actius en l'elaboració de resolucions de caràcter general. D'entre ells, destaquen els Jutjats de Control de Madrid, que acumulen més de la meitat de Resolucions, seguits dels Jutjats de control de Múrcia, Barcelona, Les Palmes i València. Pel que fa al Jutjat de control d'Algeciras, no hi ha constància que hagi emès cap Resolució de caràcter general.

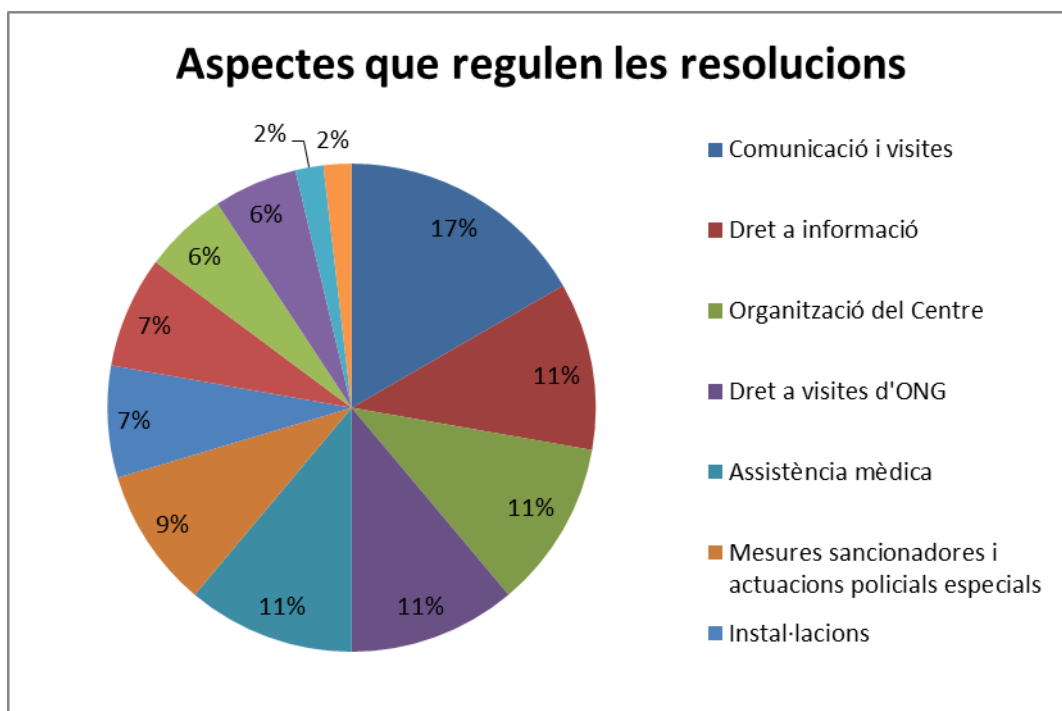


Font: Elaboració pròpia a partir de l'article: "Resoluciones de los Juzgados de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) 2009-2013"⁵⁸.

Els aspectes que regulen aquestes resolucions són d'allò més variats. La majoria cobreixen les necessitats més bàsiques tals com l'organització de les visites, el dret a informació, o la pròpia organització del Centre. El següent gràfic ens pot anar bé per fer-nos una idea de l'amplitud de les temàtiques regulades pels Jutjats

⁵⁸ Manzanedo, Cristina. (2013) "Resoluciones de los Juzgados de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) 2009-2013".

de Control, així com identificar quines són les més habituals.



Font: Elaboració pròpia a partir de l'article "Resoluciones de los Juzgados de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) 2009-2013".

Malgrat la seva lenta implementació, Fiscalia, Defensoria del Poble i entitats de la societat civil coincideixen en fer una valoració general força positiva de la implementació i la tasca desenvolupada pels Jutjats de Control. Amb la seva activitat, per exemple, s'ha aconseguit garantir el dret a les visites dels familiars – malgrat que encara no es garanteix que en tots els centres es puguin realitzar sota unes condicions mínimes d'intimitat- així com el dret d'accés de les organitzacions no governamentals. En aquest sentit, la major o menor activitat dels Jutjats de Control, també es pot atribuir a l'existència d'aquestes organitzacions pro-drets humans realitzant visites a interns, i a la relació i comunicació que puguin tenir amb els Jutjats. D'aquesta manera, aquestes han esdevingut un canal de comunicació imprescindible per fer arribar les queixes i peticions dels interns a uns Jutjats que no poden garantir tenir la presència continuada als CIE que seria convenient.

No obstant, el fet de que el Reglament dels CIE no hagi consolidat els drets reconeguts pels Jutjats de Control impedeix que la unificació de les condicions d'estància en els CIE i dificulta enormement la garantia dels drets de les persones internades.

- *Activitat dels Jutjats de Control del CIE de Barcelona.*

L'activitat dels Jutjats de Control del CIE de Barcelona no s'inicia com a tal fins a l'abril del 2012, quan van ser nomenats per aquesta funció els titulars dels Jutjats d'Instrucció n° 1 i 30 (aquest darrer va ser substituït uns mesos més tard pel Jutjat d'Instrucció núm. 17).

Des de que van assumir la funció de control del Centre d'Internament de Zona Franca, han emès dues

Resolucions de caràcter general, responent en ambdós casos a queixes presentades per organitzacions de defensa dels drets humans. La primera d'aquestes és en resposta d'una Queixa presentada per SOS Racisme, Migrastudium i dues advocades de la campanya pel Tancament dels CIE per les limitacions en l'accés d'ONGS i advocats al Centre d'internament i les dificultats per l'assistència jurídica als interns. En la Resolució, de data 27 de juny de 2013, s'acorda el següent:

- “Possibilitat de que els interns siguin assistits per lletrats que assisteixin al CIE i sol·licitin l'entrevista”.
- “Les ONG que tinguin com a objecte en els seus estatuts la defensa dels drets de les persones estrangeres tenen dret a contactar amb els interns sense necessitat de designació prèvia”.

Mig any més tard, i menys d'un mes després de la mort d'un ciutadà al CIE de Barcelona, els Jutjats de Control tornaven a acordar una nova Resolució de caràcter general que regulava els següents aspectes:

- “Les entrevistes dels interns amb familiars, amics o ONGs s'hauran de realitzar en una habitació sense mampares, reixes ni cap tipus d'obstacle que impedeixi el contacte físic, sense perjudici que s'estableixin les mesures de control que s'estimin, respectant sempre la confidencialitat de les conversacions”.
- “La Direcció del CIE haurà de comunicar al jutge de Control, abans del transcurs de quatre hores de l'inici del problema en qüestió, dels incidents rellevants que hagin ocorregut, així com de l'entrada en el Centre de la Unitat d'Intervenció Policial, per tal de que el jutge pugui investigar les causes dels incidents”.
- “El personal mèdic del CIE i la Direcció d'aquest tenen l'obligació de remetre al jutjat de guàrdia de Barcelona tots els partes mèdics que es realitzin a interns assistits per lesions d'origen traumàtic, sigui quina sigui la seva etiologia”.

c. Altres instàncies judicials que intervenen

La complexitat resultant del disseny de la mesura d'internament insertada en el procediment d'expulsió és tal que pot implicar la participació de diverses instàncies judicials de forma simultània.

- *Jutjat del Contenciós-administratiu.*
Aquest Jutjat intervindrà en aquells casos en que la persona estrangera pot recórrer l'expulsió a través d'un recurs-contenciós-administratiu. És el Tribunal competent per resoldre sobre la resolució d'excepció.
- *Jutjat de Guàrdia.*
Serà l'encarregat d'instruir aquelles denúncies penals que es puguin presentar en cas de que s'hagi produït un delictes, ja sigui per denúncia dels interns o per denúncia de la Policia Nacional.
- *Jutjat Penal*
Intervindrà en aquells casos d'expulsió penal, en virtut de l'art. 89 o 108 CP.

d. L'activitat del Ministeri Fiscal en matèria de CIE

L'activitat prevista del Ministeri Fiscal com a garant de la legalitat, els drets dels ciutadans i l'interès públic es podria dividir en dues línies d'acció en el marc del procediment d'internament.

En primer lloc, la intervenció dels Fiscals en el moment de resolució de l'internament, informant al Jutjat d'Instrucció sobre si existeixen o no els pressupòsits per a dictar l'internament de l'estranger. Per

desenvolupar aquesta tasca, els Fiscals tenen com a referència la Circular número 2/2006 de la Fiscalia General de l'Estat i la precedent Circular 3/2001, que estableixen la competència per acordar l'internament, el procediment per tramitar les sol·licituds, l'abast del control de legalitat del Ministeri Fiscal sobre aquesta mesura, el contingut de l'audiència prèvia a la resolució de la sol·licitud d'internament per l'expulsió, etc. Segons dictamina la pròpia Fiscalia, la posada en pràctica d'aquesta Circular, ha aconseguit a dia d'avui “una clara unitat d'actuació entre els membres del Ministeri Fiscal”⁵⁹.

En segon lloc, l'activitat pròpia del Fiscal Delegat d'Estrangeria, al que se li encomana la funció de visitar i controlar les condicions dels CIE. Aquesta funció, es desprèn legalment de l'art. 4.2 de l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal, Llei 50/1981 que estableix que podrà “*visitar en qualsevol moment els centres o establiments de detenció, penitenciaris o d'internament de qualsevol classe del seu respectiu territori, examinar els expedients dels interns i recavar tota la informació que consideri convenient*”. No obstant, sorprèn que el nou Reglament dels CIE no reguli aquesta activitat de la Fiscalia com a garant de drets dels interns, ja que malgrat preveu aquesta funció a l'Exposició de Motius, no l'acaba desenvolupant en el seu articulat.

Així mateix, la Memòria anual de la Fiscalia recull en un capítol exprés la tasca realitzada pel Ministeri Fiscal en l'àmbit dels Centres d'Internament. Aquesta, recull l'activitat de la Fiscalia en matèria d'internament⁶⁰, les principals preocupacions identificades i resum de la seva activitat. D'entre les preocupacions, destaca la falta d'acord davant la possibilitat d'acordar l'internament de ciutadans nacionals de països de la Unió Europea, i les possibles confusions que pot originar el redactat del Reglament dels CIE davant les situacions de reingrés.

Pel que fa l'activitat de vigilància i controls dels CIE, durant el 2012, els Fiscals Delegats d'Estrangeria van realitzar 17 inspeccions a Centres de tot l'Estat inspeccionant l'equipament i instal·lacions. Entre les conclusions d'aquestes visites, destaca la necessitat d' “adoptar mesures adequades per millorar l'atenció sanitària i l'assistència social dels interns”, compartint les principals recomanacions efectuades en aquest àmbit per l'Oficina del Defensor del Poble.

2.2. Garanties no jurisdiccionals.

a. Defensoria del Poble: el Mecanisme Nacional per a la Prevenció de la Tortura

Després de la subscripció per l'Estat espanyol del Protocol facultatiu de la Convenció contra la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants, adoptat per l'Assemblea de les Nacions Unides (2002)⁶¹, les Corts Generals van decidir, a finals del 2009, atribuir la condició de Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, per a Espanya, al Defensor del Poble.

D'aquesta manera, la Defensoria del Poble, a través del nou organisme del Mecanisme Nacional de Prevenció, va començar a realitzar visites a centres de privació de llibertat, la primera el 3 de març de 2010.

⁵⁹ Torres-Dulce, Eduardo (2013): Memòria de la Fiscalia General de l'Estat, 2012. Pág 355.

⁶⁰ Per a l'any 2012 els Fiscals espanyols han emès un total de 11.760 informes sobre internament d'estrangers, dels quals 8.807 han estat favorables i 2.953 (25,1%) desfavorables.

⁶¹ Assemblea de l'ONU celebrada a Nova York el 18 de desembre del 2002

Des d'aleshores, el Mecanisme Nacional de Prevenció (MNP) elabora un Informe anual, fruit de la seva activitat, que presenta cada any davant les Corts Generals i el Subcomitè per a la Prevenció de la Tortura de Nacions Unides, amb seu a Ginebra. Aquest, té com a missió fonamental vetllar pel compliment d'allò establert als articles 15 i 17 de la Constitució Espanyola.

Per l'exercici d'aquesta funció el MNP efectua inspeccions preventives a centres de de privació de llibertat dependents de les diferents Administracions públiques espanyoles. La finalitat d'aquestes és la de verificar que els poders públics espanyols i el personal al seu servei actuen conforme els criteris exigits per la normativa espanyola i internacionalment acceptats per aquest tipus d'establiments, als efectes de que no es donin les condicions que puguin facilitar els maltractaments o pràctiques de tortura a aquestes dependències.

En l'exercici d'aquesta funció preventiva el Defensor del Poble podrà obtenir, a més, tots aquells documents o Informes que consideri necessaris de les autoritats espanyoles i aquestes hauran de prestar-li tota la col·laboració que se'ls hi requereixi.

Des de l'any 2010, l'Informe anual del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, inclou un capítol que es refereix expressament a la situació dels Centres d'Internament d'Estrangers. En el capítol sobre CIE dels Informes anuals del MNP s'aborda, en primer lloc, la difícil tasca de compilar les dades generals obtingudes a través de fonts oficials. En segon terme, i a partir de les visites realitzades, es diagnostiquen una sèrie de deficiències i s'efectuen un conjunt de recomanacions.

En l'Informe de 2012⁶² s'assenyalen aquells aspectes més preocupants dels tres CIE visitats: els de València, Madrid i Barcelona. Aquestes van estar centrades especialment a estudiar i avaluar l'assistència sanitària que es presta en els centres, a més de conèixer i comprovar si les deficiències detectades en visites anteriors havien estat definitivament corregides.

Pel que fa a les recomanacions i deures legals, destaquem els següents:

- L'Informe fa referència a que durant les entrevistes mantingudes amb interns en les visites, han rebut queixes i denúncies de maltractaments per part dels funcionaris policials, que estan sent investigades.
- Es destaca també les queixes per l'ús de l'aïllament gairebé per qualsevol motiu, pels registres integrals, i per la temperatura de l'aigua i la baixa qualitat del menjar.
- En els tres CIE visitats no hi havia assistència mèdica en horari de tarda o nit, ni assistència sanitària de cap tipus a la nit. Aquestes absències, podrien comprometre greument el dret a la salut dels interns, ja que obliga a prendre decisions importants a personal que no està qualificat per això.
- De gran transcendència també és que en el cas d'interns amb lesions, els informes mèdics no

⁶² En el moment de realitzar aquest treball, l'Informe de 2013 del Defensor del Pueblo com a Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, encara no estava disponible.

descriuen amb claredat el tipus de lesió, forma, dimensions, localització exacte i altres característiques que poguessin posteriorment aclarir a través de quin mecanisme s'han pogut produir. Tampoc hi havia fotografies de les lesions.

Les recomenacions i denúncies de deficiències identificades per la Defensoria del Poble tenen un seguiment desigual per part del Ministeri de l'Interior i la Direcció Genral de Policia. Si bé, al llarg dels anys, moltes de les deficiències identificades han estat solventades per part de les autoritats competents, en alguns aspectes continuen sense executar-se les recomenacions de la defensoria. És el cas, per exemple, de l'accés als WC de nit, la manca de material d'oci, la falta de notificació del moment en què es produirà una expulsió, i la presència d'alguns agents de la Policia Nacional sense la deguda identificació⁶³.

Pel que fa pròpiament al CIE de Barcelona, la darrera visita realitzada⁶⁴ per la Defensoria del Poble és en data de 15 de gener de 2014. En aquest cas, la visita va ser realitzada per una Delegació formada per la Defensora del Poble, l'Adjunt Primer i una tècnica de la Defensoria, acompanyats del Director General de la Policia i la Delegada del Govern a Catalunya. Es va tractar d'una visita de seguiment de les recomanacions realitzades després de les darreres inspeccions, així com es va realitzar trasllat de les conclusions directament a la Direcció General de Policia.

La visita anterior havia estat el 4 de desembre de 2013, el dia després de que morís un intern en situació d'aïllament al Centre. A destacar que en aquesta ocasió, la visita es va realitzar sense previ avís. En aquesta visita les dues tècniques de la Defensoria van poder entrevistar-se amb interns i personal del centre per intentar esclarir les circumstàncies de la mort del ciutadà Armeni, examinar l'expedient personal i historial clínic de l'intern mort, i inspeccionar la cel·la on va tenir lloc la seva mort, així com sol·licitar les gravacions realitzades aquella nit per les càmeres de seguretat.

b. Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges és l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura en l'àmbit territorial de Catalunya. No obstant, la seva activitat s'ha vist frustrada per la manca d'autorització de la Delegació del Govern perquè pugui entrar al Centre d'Internament de Zona Franca. Malgrat això, el Síndic ha tingut un paper especialment rellevant fent arribar als mitjans de comunicació⁶⁵ la denúncia sobre l'opacitat dels CIE.

Malgrat que el Síndic de Greuges va començar a rebre les primeres crítiques sobre el funcionament del CIE de Zona Franca a partir de 2010. No va ser fins a l'abril de 2012, uns mesos després de la mort d'un intern al CIE de Zona Franca, que aquest òrgan va manifestar expressament la seva voluntat d'entrar a visitar el Centre d'Internament per tal d'investigar les queixes rebudes. D'aquesta manera, va adreçar una petició d'entrada a la Delegació del Govern que va ser rebutjada al·legant que el Síndic no té competència en la inspecció dels organismes i entitats pertanyents a l'Administració General de l'estat, que són competència de

⁶³ Defensor del Pueblo (2012) "Informe anual 2012 del Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura".

⁶⁴ Les actes de totes les visites de la Defensoria del Poble als CIE es poden consultar en línia a:

<https://www.defensordelpueblo.es/es/Mnp/Defensor/actividad.html>

⁶⁵ En aquest sentit, el Síndic de Greuges actual, ha concedit en els darrers mesos vàries entrevistes a la televisió i a la premsa denunciant la situació d'opacitat dels CIE. Per exemple, una entrevista concedida a l'Agència Catalana de Notícies el 18/01/2014 on considerava que "Una societat avançada i democràtica no es pot permetre la continuïtat de l'existència dels actuals CIE" publicada per La Vanguardia sota el títol "Síndic de Greuges: 'Los CIE son ilegales y una vergüenza inadmisible'".

la Defensoria del Poble.

No obstant, el Síndic segueix insistint que té el dret i el deure d'inspeccionar el centre i ha denunciat la prohibició d'entrada al govern català, al Parlament de Catalunya i al Consell dels Drets Humans d'Europa a Ginebra. Així mateix, s'ha adreçat en diverses ocasions a la Defensora del Poble per suggerir-li, que, per motius d'eficiència i eficàcia, acordi que el Síndic de Greuges supervisi, el funcionament del Centre d'Internament de Zona Franca. Petició que, fins ara, ha estat denegada.

Actualment, davant la impossibilitat de realitzar visites al CIE, el Síndic de Greuges remet les Queixes que rep a la Defensoria del Poble, així com aquelles d'especial gravetat, al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i a la Fiscalia d'Estrangeria, quedant el seu paper limitat en l'àmbit de la denúncia mediàtica.

c. Els organismes internacionals

- *Relator especial de l'ONU sobre racisme*

En la darrera visita realitzada⁶⁶ a Espanya, el Relator Especial de Nacions Unides sobre les Formes contemporànies de Racisme, Discriminació, Xenofòbia i Altres Formes Connexes de d'Intolerància va manifestar la seva preocupació especial per la situació dels Centres d'Internament d'estrangers a Espanya. Aquesta preocupació es va centrar especialment en la “*falta de criteris objectius en temes relacionats amb la sanitat i l'assistència lletrada, així com les condicions de vida d'alguns dels centres*”.

En particular, també va mostrar interès pels casos de maltractament, i va recomanar que s'instauri una via d'accés periòdica de les organitzacions en defensa dels DDHH als CIE. Finalment, va recomanar també la separació de les persones que han comès delictes de les que estan privades de llibertat per haver comès una falta administrativa.

Pel que fa a la situació en concret del CIE de Barcelona, va rebre un Informe⁶⁷ de la Campanya Tanquem els CIE i el Grup de de Recerca sobre Fronteres i Controls en el que es senyalaven algunes de les situacions de racisme i discriminació més greus que s'havien donat fins aleshores al CIE.

- *Altres organismes internacionals de defensa dels Drets Humans*

Entre els diferents organismes Internacionals de defensa dels Drets Humans, la preocupació per la situació dels Centres d'Internament d'Estrangers espanyols s'ha manifestat en diferent mesura.

D'entre els organismes que s'hi han referit en els seus Informes i actuacions, destaca el Relator especial de l'ONU pels Drets Humans de les persones migrants, que en l'Informe de 2012 estableix que “abans de recórrer a la detenció s'haurien sempre d'examinar altres mesures alternatives diferents d'aquesta, tals com

⁶⁶ Relator ONU sobre racisme (2013). *Informe del relator Especial de Nacions Unides sobre racisme i altres formes de discriminació. Visita a Espanya*. Es pot consultar l'Informe complet realitzat després de la visita a Espanya del 21 al 28 de gener de 2013 a http://www.acnur.es/PDF/informe_mision_relatorespecial_racismo_2013_20130806150757.pdf

⁶⁷ L'Informe complet es pot consultar al següent enllaç: <http://es.scribd.com/doc/122454822/InformeRelator-GRAFIC>

l'obligació de comparèixer davant la Policia"⁶⁸.

Per la seva banda, el Grup de Treball sobre detencions arbitràries del Consell de DDHH de l'ONU i el Comitè per a l'eliminació de la Discriminació Racial també s'han referit a la situació dels CIE a Espanya, especialment a "l'abús de l'internament a Espanya i a la manca d'aplicació de mesures alternatives"⁶⁹.

3. Garanties ciutadanes o socials dels drets

3.1. Actuació dels interns en la tutela dels seus drets

a. Els límits del sistema de queixes dels CIE

Fins a l'entrada en vigor del Reglament dels CIE, el sistema de Queixes previst era el de l'art. 33 de l'Ordre Ministerial de 1999. En el seu ingrés al centre, es feia entrega a l'estranger d'una fulla informativa en castellà on constaven els drets dels interns. Resulta molt destacable que el propi redactat de l'article no garantia que els estrangers que no coneixien l'idioma poguessin obtenir informació comprensible sobre on estaven i quins eren els seus drets.

"A los extranjeros que desconozcan los idiomas en que se encuentre redactado el boletín se les hará una traducción por los empleados u otros extranjeros ingresados que conozcan la lengua del interesado"

Les persones internes que consideraven que algun dels drets que li eren reconeguts havia estat vulnerat, podien presentar una queixa mitjançant una entrevista amb el Director del centre, ja fos de forma verbal o per escrit. Així mateix, es preveia la possibilitat de que els interns dirigissin directament les seves queixes i peticions al Jutjat d'Instrucció que havia dictat l'internament, al Ministeri Fiscal o al Defensor del Poble tot i que no s'establí cap mecanisme que garantís de quina forma es podien fer arribar aquestes queixes.

Per analitzar l'eficàcia d'aquesta mesura, cal tenir en compte que moltes de les persones internes no tenen contacte amb el seu advocat i que algunes no tenen familiars o amics que els visitin. Per tant, en la situació de privació de llibertat en la que es troben, resulta impossible adreçar queixes o denúncies directament al Jutjat d'Instrucció, de Control o Defensor del Poble. Per tant, en aquells casos en que l'estranger no té contacte amb tercers (amic, familiar, advocat o organització pro DDHH) la queixa requeria de la intervenció dels agents de la Policia Nacional. En aquest sentit, cal tenir en compte que malgrat la posada en marxa dels Jutjats de Control dels CIE, no es va establir cap mecanisme clar per facilitar que els interns poguessin dirigir-se al Jutjat de Control per presentar les Queixes.

Tot això ha fet que el sistema de queixes per part dels interns no hagi funcionat en absolut als Centres d'Internament d'Estrangers, doncs la majoria d'interns conscients de l'evident conflicte d'interessos en la presentació d'una Queixa a la pròpia Policia, afirmen desconfiar de que la Queixa serà rebuda i que no patiran represàlies. La següent afirmació feta per un intern en una de les visites realitzades resumeix molt bé aquesta percepció generalitzada:

"No tiene sentido quejarse. Te quejas a la misma Policía que luego te jode. Cuando reciben la Queja va

⁶⁸ Informe del Relator Especial pels Drets Humans de les persones migrants. (2012) Parag. 33.

⁶⁹ Amnistia Internacional. (2012) *Hay alternativas: No a la detención de personas migrantes*. Pág. 9.

*directa a la basura. Aquí dentro, todo el mundo sabe que ésto no sirve para nada*⁷⁰.

Malgrat les deficiències conegudes, amb l'aprovació del RD 162/2014 es consolida el sistema de queixes establert en l'Ordre Ministerial amb certes millores. Amb el nou redactat de l'article 19, s'especifica la necessitat de que cada centre disposi d'un llibre-registre de queixes i peticions i d'un registre, des del qual es podran presentar les queixes a les instàncies competents. En aquests casos, s'haurà de facilitar còpia de la queixa presentada segellada. L'article 19.3 estableix també que les resolucions que puguin derivar-se de les queixes hauran de ser motivades i caldrà que se'ls informi del dret a recurs.

Amb l'aprovació del nou Reglament dels CIE doncs, veiem com hi ha una lleugera major regulació del sistema de queixes, tot i que té una eficàcia limitada. El nou redactat de l'art.19.3 no garanteix, per exemple, el secret en les queixes, element fonamental per atorgar confiança als que la presenten. En paraules d'un dels Jutges en funcions de Control del CIE de Barcelona *“amb el nou sistema de queixes s'infringeix la deguda confidencialitat a la que té dret l'intern, ja que no es garanteix el secret de les Queixes presentades per incompliments en el funcionament dels CIE”*⁷¹.

Queda per veure si a la pràctica la creació dels llibres-registre de queixes i peticions a cada centre permetrà un millor funcionament del sistema, que haurà de passar necessàriament pel restabliment de la confiança de les persones internes cap al funcionament del sistema de queixes veient garanties reals de que les Queixes presentades seran considerades i, sobretot, que no podran repercutir negativament cap a ells.

Lamentablement, les experiències en els primers mesos d'aplicació del Reglament no són molt esperançadores de que es pugui produir aquesta millora. Un mes després de la seva entrada en vigor, un grup d'interns del CIE de València va formular una Queixa per l'incompliment de la Resolució del Jutjat de Control que estableix que caldrà avisar als interns de la seva deportació amb un temps mínim d'antelació. En el moment de presentar aquesta queixa, firmada per un centenar d'interns, *“la carta va ser estripada pels agents de policia”*⁷² que custodien el CIE. La Queixa tan sols va arribar a ser acceptada pels agents de policia en un segon intent, després de que els interns tornessin a redactar-la i es dirigissin a presentar-la en grup.

b. El recurs a les vagues de fam davant la situació d'indefensió

Fent una recerca a una hemeroteca, o simplement a un buscador d'Internet, podem comprovar ràpidament com les vagues de fam són un fenomen bastant habitual en els Centres d'Internament d'Estrangers. En els darrers anys, s'han utilitzat com a resposta a múltiples situacions greus d'indefensió, ja sigui per reclamar rebre assistència mèdica, com a reacció a alguna injustícia presenciada o per denunciar el rebuig a la pròpia expulsió forçosa del territori espanyol.

No obstant, a partir de les visites realitzades al llarg d'aquest estudi, hem constatat com els interns visitats relataven gairebé setmanalment com hi havia alguns interns que es negaven a menjar com a forma de protesta. Les vagues de fam doncs, són molt freqüents als CIE, malgrat que algunes vegades no acabin

⁷⁰ Extret del Diari de Camp de la visita realitzada a un intern del CIE de Zona Franca el 25/02/2014.

⁷¹ Extret de la intervenció de Joaquim Aguirre, titular del Jutjat d'Instrucció número 1 de Barcelona, amb competències en Control del CIE de Zona Franca, en l'acte “El nou reglament sobre els centres d'internament d'estrangers (CIE): ha valgut la pena l'espera?”. 28/04/2014, Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

⁷² Extret de l'article titulat *Cien internos del CIE de Valencia en huelga de hambre contra las deportaciones sin previo aviso* a El Diario.es en data 15/04/2014.

prosperant, siguin frustrades o simplement no tinguin transcendència més enllà dels murs del Centre.

La reiteració de la decisió de recórrer a una vaga de fam, que tradicionalment ha estat associada a una forma de resposta front situacions límit, denota la greu sensació d'indefensió que viuen molts dels interns en CIE que acaben trobant en aquest recurs la única forma que tenen de ser escoltats, malgrat posar en risc el seu propi cos.

A continuació, relatem algunes de les vagues de fam realitzades que han arribat a les organitzacions de defensa dels drets humans i als mitjans de comunicació.

- Una de les vagues de fam conegudes més llargues al CIE de Barcelona, va ser la que va realitzar un intern georgià durant 34 dies durant el mes gener de 2014. Des de la Campanya Tanquem els CIE es va aconseguir que l'intern fós visitat en el marc d'una visita institucional realitzada per un grup de diputats. Alguns d'aquests diputats, van presentar un Escrit al Jutjat que havia dictat el seu internament sol·licitant-li que suspengués la deportació per l'estat de salut en el que es trobava, així com un queixa al Síndic de Greuges. El Síndic va visitar-lo quan estava hospitalitzat i va dir que *“per raons humanitàries (...) mentre l'intern mantingués la vaga de fam i fins que no la finalitzés el seu cos no s'hagués recuperat amb normalitat, aquesta persona no fós, sota cap concepte, expulsada al seu país”*⁷³. Finalment, l'intern va ser deportat malgrat les seves precàries condicions de salut.
- Una de les vagues de fam amb major participació que es coneixen al CIE de Barcelona, va ser a l'abril del 2010, iniciada després de la mort d'un ciutadà marroquí al CIE de Barcelona. En una roda de premsa realitzada una setmana després de l'inici de la vaga de fam, un portaveu de les organitzacions denunciants assenyalava que *“el que en principi havia estat una vaga de fam de unes 150 persones, s'havia convertit en una protesta de menys persones, perquè la policia que custodia el centre i el director havien amenaçat amb deportacions si es continuava, i efectivament havien deportat a un bon nombre de les persones en vaga de fam”*⁷⁴. També denunciaven que *“havien amenaçat als interns amb la presència d'antiavalots amb al porra en mà”*⁷⁵. La vaga de fam va finalitzar-se pocs dies després.
- Una de les darreres vagues de fam en CIE de l'Estat és la que es va desenvolupar a partir del dia 15 d'abril al CIE de València⁷⁶. Aquesta va tenir el seu origen en una queixa dels interns per la deportació sense el degut preavís d'un grup de companys de Mali. Com a reacció, una seixantena d'interns van iniciar una vaga de fam que va ser finalitzada 13 dies després per un grup de deu persones que encara la realitzaven. Juntament amb la protesta, van transmetre una queixa al Jutjat de Control del CIE per l'incompliment de l'avis previ a les deportacions i les condicions de reclusió del

⁷³ Notícia publicada el 31 de gener de 2014 a El Punt-Avui sota el títol: *El Síndic atén el cas d'un intern al CIE en vaga de fam.*

⁷⁴ Notícia publicada l'11 de juny de 2010 a el diari El Mundo sota el títol: *Unos 15 internos del CIE de Zona Franca en huelga de hambre.*

⁷⁵ Notícia publicada l'11 de juny de 2010 a el diari El Mundo sota el títol: *Unos 15 internos del CIE de Zona Franca en huelga de hambre.*

⁷⁶ Aquesta vaga de fam va tenir una considerable difusió i seguiment a alguns mitjans de comunicació digital, com El Diario.es en un article publicat el 19/04/2014 amb el títol *Internos del CIE de Valencia en huelga de hambre “Preferiría morir que volver a mi país”*. També se'n van fer ressò, encara que amb menor mesura la premsa convencional, com el diari El País amb l'article publicat el 20/04/2014 amb el títol *Internos del CIE de Zapadores protestan en huelga de hambre.*

3.2. La defensa lletrada de les persones internes

L'abast, qualitat i límits de l'assistència lletrada als Centres d'Internament d'Estrangers mereix una investigació en profunditat que excedeix les pretensions i límits d'aquest estudi. De fet, si bé existeixen algunes investigacions⁷⁷ de referència, les més completes d'aquestes van ser realitzades ja fa anys i existeix el risc de que estiguin desfasades.

Per aquesta raó, per tal de desenvolupar aquest apartat hem cregut convenient complementar l'anàlisi de les fonts bibliogràfiques amb la informació extreta de dues entrevistes en profunditat realitzades a dos advocats⁷⁸ especialistes en la defensa legal d'estrangers interns en CIE.

En aquest apartat doncs, assenyalarem de forma resumida algunes de les principals problemàtiques identificades, la majoria de les quals són relatives a l'assistència d'advocats dels torn d'ofici. Per expressar-les en la major claredat possible, les exposarem en tres apartats: aquelles respecte la pròpia mesura d'internament, les que es refereixen al procediment administratiu d'expulsió i al contenciós administratiu, i finalment, aquelles pròpies de les expulsions penals.

b. L'assistència jurídica en la resolució d'internament

L'assistència jurídica en la resolució d'internament és la que es dona quan l'estranger, que ha estat detingut, passa a disposició judicial perquè el Jutge valori si procedeix l'adopció de l'internament.

Un dels principals obstacles en aquestes situacions és que l'advocat d'ofici que assisteix a l'intern en el moment de la detenció desconeix, en la gran majoria d'ocasions, quina és la situació real de l'estranger i el seu grau d'arrelament a Espanya. Aquest extrem es deu normalment al poc temps que succeeix entre l'entrevista que té amb l'estranger i la vista d'internament, que fa que a la pràctica sigui gairebé impossible demostrar l'arrelament de la persona estrangera, a no ser que conti amb la col·laboració activa de familiars o amics d'aquesta.

“En ocasions, l'advocat d'estrangeria no és avisat o no compareix a la comissaria sinó que assisteix al seu client directament en la vista en el jutjat, sense temps per aconseguir cap tipus de documentació i realitzant l'entrevista prèvia en el propi passadís del jutjat. Altres vegades passen a la sala, fins i tot, sense entrevista prèvia”⁷⁹.

“La majoria de vegades, quan tens l'entrevista prèvia a l'internament no saps res d'aquella persona i tan sols tens temps de fer una ullada a l'expedient. La majoria de vegades, no pots ni posar-te en contacte amb els seus familiars perquè aportin documentació ja que vint minuts després ja tens la vista amb el Jutge. A la pràctica, això

⁷⁷ A destacar sobretot l'estudi de l'OSPDH de 2003 *Primer informe sobre los procedimientos de administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*, que a través d'entrevistes realitzades a advocats i advocades identifica les principals problemàtiques en l'exercici de l'assistència lletrada dels interns. També s'hi refereixen els Informes anual de Pueblos Unidos i l'*Informe sobre derechos y libertades de las personas internadas en los Centros de Internamiento de Extranjeros* elaborat per la Comissió d'Estrangeria de l'ICAB el 2011.

⁷⁸ Es tracta de dues entrevistes realitzades el 2/05/2011 a Andrés Garcia Berrio i Xavier Muñoz Soriano, ambdós advocats col·laboradors amb l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans.

⁷⁹ Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Pàg 47.

suposa que s'estiguin dictant resolucions d'internament sense les garanties mínimes degudes per una mesura que suposa una privació de llibertat”.

En la majoria d'ocasions, aquest desconeixement de la situació de l'estranger es veu agreujat pel fet de que l'advocat de l'internament no és el mateix que l'advocat del procediment d'expulsió -que sí coneix la situació d'arrelament de l'estranger. En aquests casos, la comunicació i coordinació entre un advocat i l'altre serà clau per tal de conèixer la situació de l'intern, accedir al seu expedient i obtenir els mitjans de prova necessaris

Totes aquestes dificultats provoquen que a la pràctica l'assistència jurídica als estrangers en el moment de la resolució de l'internament sigui poc fonamentada. Com assenyalen alguns Informes, en moltes ocasions “*es limiten a plantejar escrits model d'al·legacions o recursos sense analitzar i al·legar les circumstàncies particulars del cas i sense especial fonamentació, el que produeix la seva ineffectivitat real davant la mesura d'expulsió o internament*”⁸⁰.

A tot això, cal sumar el fet de que quan l'assistència jurídica es presta mitjançant els advocats del Torn d'ofici, en la majoria d'ocasions l'actuació d'aquests es limita a assistir a l'estranger detingut i a la interposició d'al·legacions front la resolució d'internament, però en molt poques ocasions hi ha un posterior seguiment de la situació jurídica de l'estranger. En aquest sentit, els estudis sobre la matèria asseguren que els advocats no solen acudir al CIE amb freqüència per visitar els defensats. En l'estudi realitzat per l'OSPDH l'any 2003, tan sols el 30% dels advocats enquestats manifestava que s'havia entrevistat amb l'estranger més d'una vegada en el CIE. No disposem de dades més actualitzades, però amb les visites realitzades, sí que constatem que la manca de contacte amb l'advocat és una de les principals queixes que realitzen els interns.

En aquest sentit, especialment preocupant és la situació d'aquells interns que han estat detinguts a una província diferent a la de la ubicació del CIE on han estat traslladats. En aquests casos, la desconexió entre intern i advocat acostuma a ser encara més gran ja que els col·legis d'advocats tan sols cobreixen les despeses dels desplaçaments associats a determinats tràmits que es remuneren.

b. La defensa lletrada en el procediment administratiu d'expulsió i en el contenciós administratiu

La qualitat de l'assistència jurídica durant el procediment d'expulsió podria estar condicionada, en primer lloc, pels baixos honoraris⁸¹ establerts pels advocats d'ofici per a la defensa en aquests procediments. En aquest sentit, es pronuncien alguns dels advocats: “*per un procediment d'expulsió, els honoraris del torn d'ofici són la meitat o un terç dels que es cobren com a advocat privat i això, sense dubte, condiona la qualitat de l'assistència*”⁸².

Un altre dels principals problemes identificats consisteix en les dificultats que es poden generar quan l'intern no ha autoritzat en el moment de la detenció, a l'advocat d'ofici per a presentar l'eventual recurs contenciós-administratiu a l'ordre d'expulsió. En aquells casos en que l'estranger, en el moment de rebre la incoació de

⁸⁰ Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Pág 47.

⁸¹ Per un procediment d'expulsió es paguen 65€ bruts des del moment de la detenció fins que acaba el procediment administratiu. Això pot incloure l'assistència a comissaria, les primeres al·legacions, les segones al·legacions i el recurs de reforma. Pel que fa al contenciós-administratiu, es cobren 120€ bruts.

⁸² Fragment extret de l'entrevista realitzada a Xavier Muñoz Soriano, advocat col·laborador de l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans. Data de realització: 2/05/2014.

l'expedient d'expulsió, no hagi autoritzat a l'advocat d'ofici que l'ha assistit, aquest podrà trobar-se en la situació en que no podrà presentar el recurs contenciós-administratiu per manca de representació. Aquestes dificultats, es veuran agreujades quan l'estranger es trobi intern a un CIE.

Les dificultats en la designa de l'advocat pel contenciós-administratiu però, no es limiten als advocats del torn d'ofici. Pel que fa als advocats particulars, també observem problemes en la designa amb el recurs contenciós-administratiu: *“Encara hi ha molts Jutjats que posen dificultats per a traslladar l'intern del CIE al Jutjat per poder fer la designa apud acta”*. En el cas de que el Jutjat no autoritzi la designa *apud acta*, la única via per a la representació i assistència jurídica de l'intern serà mitjançant poders notariais. Això suposa el desplaçament d'un Notari al Centre d'Internament d'Estrangers, que implica un cost econòmics inassolible per a la majoria d'interns.

A totes aquestes dificultats, cal afegir l'impacte de la nova Llei de Taxes (Llei 10/2012, de 20 de novembre) que estableix la implementació d'una taxa de 300 euros (200€ en l'abreviat) per la presentació dels recursos contenciosos-administratius, i de 800€ pel recurs d'apel·lació en el procediment contenciós-administratiu. *“A la pràctica això suposa que gairebé només s'estiguin presentant recursos contenciosos-administratius a través d'advocats d'ofici, o amb la renúncia d'honoraris per part d'advocats particulars”*⁸³.

Una altra de les qüestions que genera indefensió són els terminis de prescripció en les ordres d'expulsió.

“Una ordre d'expulsió prescriu dos anys després del termini que tingués de prohibició d'entrada. Per exemple una ordre d'expulsió de 2008 no podrà prescriure fins al 2015, doncs cal sumar als cinc anys de prohibició d'entrada dos per a la prescripció. Del 2008 al 2015, la situació de la persona pot haver canviat de forma radical deixant de complir els requisits per ser expulsable. En aquests casos, mentre l'ordre d'expulsió és ferma, el marge de defensa és inexistent”.

Tot això provoca a la pràctica, que molts dels advocats es desentenguin de l'assistència jurídica dels estrangers un cop recau l'ordre d'expulsió, a no ser que sigui l'estranger el que segueixi reclamant els seus serveis. En l'estudi realitzat per l'OSPDH l'any 2003, tan sols un 20% dels advocats enquestats recorria la resolució d'expulsió i el 60% ho feia només si considerava que podia prosperar el recurs. A destacar també, que el 85% dels advocats afirmaven que mai mantenien el contacte amb els estrangers que han estat expulsats del país. Adia d'avui, malgrat que no hi han noves dades sobre aquests extrems, tot apunta que la desconexió entre estrangers i advocats d'ofici segueix sent semblant.

Tots aquests impediments, suposen a la pràctica greus dificultats en l'accés a la tutela judicial efectiva mitjançant el procediment contenciós-administratiu.

c. La defensa lletrada en les expulsions penals

Les expulsions penals són aquelles adoptades per la jurisdicció penal i que operen com a substitutiu d'una pena de privació de llibertat o d'una mesura de seguretat.

En els casos d'expulsions penals, una de les principals problemàtiques identificades és que molts dels advocats del procediment penal no consideren part de la defensa de l'estranger, la defensa front l'eventual sanció d'expulsió:

⁸³ Fragment extret de l'entrevista realitzada a Andrés Garcia Berrio, advocat col·laborador de l'Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans. Data de realització: 2/05/2014.

“Molts advocats no treballen l'expulsió penal que pot resultar mitjançant la substitució de condemna. Es limiten en molts casos a la defensa del judici penal despreocupant-se de que aquest pot acabar en una expulsió en contra de la voluntat del seu client. Especialment preocupants són els casos en que aquesta expulsió es dona en condemnes inferiors a dos anys.”

Això implica que a la pràctica molts estrangers acabin veient com s'acorda l'expulsió del territori espanyol contra la seva voluntat -ja sigui en la fase d'instrucció, en el moment de la sentència o en el de l'execució de la pena- sense haver acreditat en el marc del procediment penal la situació d'arrelament en la que poden trobar-se.

3.3. **Les garanties de la societat civil: les organitzacions de defensa DDHH**

Les persones internes en CIE tenen atribuït el dret a la visita d'organitzacions de defensa dels drets humans i dels drets dels en l'art 62bis de la LOEx i en l'art. 58 Reglament dels CIE. A la pràctica el seu paper ha resultat clau, erigint-se moltes vegades com l'única via mitjançant la qual els interns poden adreçar les seves queixes i denúncies i exigir el compliment dels seus drets.

Existeix a tot l'Estat una quantitat considerable d'organitzacions que realitzen tota o part de la seva activitat en la intervenció en el Centre d'Internaments d'Estrangers de Barcelona. Entre aquestes, trobem entitats, col·lectius i plataformes de diferents tipus, alguns dels quals de participació institucional i d'altres plenament autònomes.

En el cas de Barcelona, destaquen per la seva visibilitat i dedicació SOS Racisme, la Fundació Migrastudium i la Campanya pel tancament dels Centres d'Internaments. En aquest sentit, la totalitat de les Resolucions de caràcter general dictades pels Jutjats de Control tenen l'origen en Queixes i informacions plantejades per aquestes tres organitzacions. Així mateix, tots els casos de denúncies per situacions de vulneracions de drets, també han estat vehiculades a través d'aquestes tres organitzacions, juntament amb l'Associació Catalana de Professionals de l'estrangeria i, en algunes ocasions, la Comissió d'Estrangeria del Col·legi d'Advocats.

El treball en xarxa d'aquestes organitzacions de la societat civil ha desenvolupat en els darrers anys un paper clau com a observatori del que passa al CIE i altaveu de les denúncies i protestes dels interns. Davant les insuficiències i la inoperància del sistema de queixes previst pels interns, les organitzacions han desenvolupat un paper clau per fer arribar aquestes informacions als Jutjats de Control, Defensoria del Poble i organismes internacionals.

Tan sols en el cas del CIE de Barcelona, la Campanya pel Tancament dels CIE ha vehiculat des de la seva creació al 2012 un quinzena de denúncies públiques⁸⁴ de situacions de vulneracions de drets a través de notes de premsa i comunicats públics, que han desencadenat en quatre denúncies penals per maltractaments.

En aquest sentit, el seu caràcter no institucional i la seva autonomia, permeten a aquestes organitzacions de drets humans actuar amb la suficient independència com per poder denunciar amb la contundència necessària les situacions de vulneracions de drets amb les que es troben. Tanmateix, el límit principal amb el que es troben és el derivat d'un funcionament basat en la participació voluntària d'activistes o socis més actius que

⁸⁴ L'Informe *El CIE de Barcelona. Situacions de racisme i discriminació*, elaborat per la Campanya Tanquem els CIE, recull una desena de denúncies de vulneracions de drets. A aquestes, cal sumar les denúncies publicades els darrers mesos

impedeix una dedicació a temps complert i limita la professionalització de la intervenció.

Una de les característiques comunes que trobem entre aquestes organitzacions en els darrers anys és la tendència a una major especialització en les tasques realitzades: assessoria jurídica; comunicació i sensibilització, i acompanyament psico-social, són totes tasques que en major o menor grau realitzen totes elles.

En un centre de privació de llibertat on la gestió és gairebé en la seva totalitat policial, l'actuació d'aquestes organitzacions esdevé totalment imprescindible no només per donar a conèixer el que succeeix al seu interior, sinó com a garantia de que es compliran els drets dels interns i de que es produirà una reacció front possibles vulneracions. En aquest sentit, les organitzacions pro drets humans han actuat com un dispositiu importantíssim també per activar les diferents garanties previstes legalment, al fer-los-hi arribar les informacions sobre les situacions de vulneracions de drets que els hi traslladen els interns.

3.4. La creació d'un Servei d'Orientació Jurídica al CIE de Barcelona

Una de les mesures desenvolupades per pal·liar part de les deficiències en la defensa legal del les persones internes en CIE és la implementació d'un Servei d'Orientació Jurídica (SOJ) dins del CIE.

De moment, la única ciutat amb Centre d'Internament de l'Estat on està funcionant un SOJ és Madrid, on està en funcionament des de 2012. Actualment, advocats del torn d'ofici d'estrangeria ofereixen un assessorament generalista als interns que el sol·liciten tres dies a la setmana en horari de matí. La valoració que en fan les organitzacions de defensa dels drets humans de la seva tasca és positiva malgrat que limitada:

“si ens regim estrictament a les funcions atribuïdes, l'experiència és bona: posa en contacte als interns amb els seus advocats i això és fonamental. Això sí, tenen uns límits clars i no realitzen tramitació de recursos. D'altra banda, encara que sembli increïble, després de més de dos anys de funcionament, moltes persones internes encara no coneixen de la seva existència i som les ONG que visitem al CIE les que els informem”⁸⁵.

En el cas de València, durant l'any 2012 van realitzar-se una sèrie de reunions entre la Delegació del Govern i el Col·legi d'Advocats que no van prosperar en la creació d'un SOJ al CIE de Zapadores.

En el cas de Barcelona, el SOJ tampoc s'ha posat en marxa. Al darrer Congrés del Torn d'Ofici celebrat a l'octubre de 2013 al Col·legi d'Advocats de Barcelona, dues de les comunicacions van tractar aquest tema. En l'Informe que donava lloc a una de les Comunicacions, la Campanya pel Tancament dels CIE després d'assenyalar els aspectes més preocupants de la situació del CIE de Barcelona i les principals situacions de vulneracions de drets que s'hi donen, formulava la urgent necessitat d' *“aprofitar l'oportunitat oberta pels jutjats de control i impulsar un Servei d'Orientació Jurídica dirigit a tots els intern del CIE de la Zona Franca, tal i com ja estan fent altres col·legis d'arreu de l'estat”*⁸⁶.

⁸⁵ Extret de l'entrevista realitzada a Ione Belorra, integrant de SOS Racismo Madrid. Data de realització: 24/04/2014.

⁸⁶ Campanya pel Tancament dels CIE “El torn dels CIE. Opacitat i vulneracions de drets humans als Centres d'Internament d'Estrangers. Què fer per a la defensa dels drets?”

Dos mesos més tard, l'assemblea col·legial de desembre va debatre la proposta i el degà de Barcelona va mencionar la iniciativa d'incorporar a advocats especialistes a un SOJ al CIE. Després d'una sèrie de reunions entre l'ICAB, la Delegada del Govern a Catalunya i el Cap Superior de la Policia, a finals de gener de 2014 la Direcció General de Policia va anunciar la creació d'un SOJ al CIE Zona Franca que a dia d'avui encara no s'ha concretat ni posat en marxa.

Després de realitzar una valoració del funcionament del SOJ al CIE de Madrid i considerant alguns articles⁸⁷ de referència al respecte, alguns dels aspectes que hauria de recollir la creació d'un SOJ per a funcionar com una vertadera garantia del dret de defensa de les persones privades de llibertat en CIE, haurien de ser:

- Que els lletrats que presenten el servei fossin fortament especialitzats tan en matèria d'estrangeria com de privació de llibertat.
- Que el SOJ pogués actuar en aquells casos en que es detectin situacions d'asil o protecció internacional o estrangers víctimes de trata.
- Que el compromís amb el SOJ sigui durador (com a mínim d'un any) i l'equip de lletrats sigui reduït.
- Que els lletrats puguin realitzar a més de les tasques pròpies de l'orientació jurídica, l'assumpció directa de la defensa dels interns. Aquesta potestat del SOJ serà especialment útil per exemple per aquells casos en que el lletrat designat no resideixi a Barcelona o sigui convenient interposar mesures cautelarríssimes davant el Jutjat contenciós-administratiu consistents en la suspensió de l'execució de la mesura d'expulsió.
- Que el SOJ estigui automàticament legitimat per actuar processalment davant dels dos Jutjats d'Instrucció en funcions de control i vigilància del CIE.
- Que el SOJ treballi en xarxa amb les organitzacions de defensa dels DDHH que són un dels agents que millor coneixen el funcionament dels CIE, reconeixent la seva tasca per la salvaguarda dels drets dels interns.

En qualsevol cas, el disseny d'un SOJ al CIE difícilment podrà quedar al marge de la duresa i opacitat en que es desenvolupa habitualment la defensa legal en situació de privació de llibertat, especialment en el marc dels Centres d'Internament d'Estrangers.

⁸⁷ Ordoñez, José Javier. "Centres de privació de llibertat d'estrangers i dret de defensa" a Revista *Mon Juridic*. Núm. 283. Págs, 26 i 27

III. ESTUDI DE CAS: LA DENÚNCIA DE VULNERACIONS DE DRETS EN EL CIE DE ZONA FRANCA

1. Cas 1: La denúncia per agressions la nit de cap d'any

Fets denunciats:

La tarda del 31 de desembre de 2013, coincidint amb una protesta en denúncia de les condicions d'internament al centre es va generar una situació de tensió a l'interior del CIE de ZONA FRANCA que va desencadenar en enfrontaments entre interns i agents de la Policia Nacional.

Una persona tancada al Centre d'Internament d'Estrangers va realitzar una trucada demanant auxili a un membre de la Campanya Tanquem els CIE. La persona literalment va expressar amb por i angoixa: "Aquí estan pegant persones, se n'han endut a tres, els mataran a cops. Truca a algú per a que vingui, que vingui algú que els mataran!".

Els interns denuncien les contínues vexacions patides per un grup d'agents, especialment a partir de la tarda del 31 de desembre. Relaten com van ser trets a la foça de les dutxes, humiliats i agredits. Com a reacció, una seixantena d'interns del Mòdul A van negar-se a pujar a l'habitació i van iniciar una vaga de fam.

Tanmateix, la mateixa tarda del 31 de desembre, diverses dotacions de policies antiavalots van desplaçar-se al CIE. Els interns denuncien que aquests agents antiavalots van intervenir en diferents ocasions el mateix dia 31 i l'endemà.

Les suposades agressions han provocat lesions de diferent consideració a alguns dels interns que, malgrat la situació, no han estat traslladats fora del centre per a ser atesos pels serveis mèdics d'un hospital.

Arrel de tots aquests incidents, un grup d'interns del centre va efectuar una queixa formal al Director del centre al matí següent, 1 de gener. Com a resposta a aquesta acció, diverses persones denuncien que alguns policies els han estat "fent la vida impossible".

Funcionament de les garanties:

31/12/2013 Una voluntària de la Campanya Tanquem els CIE rep una trucada provinent d'una persona interna al CIE de Zona Franca denunciant una presumpte situació de maltractament. L'intern en qüestió denuncia: "La policia se ha llevado a tres personas, los van a matar a golpes. Llama a alguien para que venga, que venga alguien que los van a matar".

La voluntària, acompanyada d'una advocada es traslladen immediatament al Jutjat per posar-ho en coneixement del Jutjat de Guàrdia i el Jutjat de Control.

1/01/2014 Es presenta denúncia al Jutjat de Guàrdia, Jutjat d'Instrucció número 9 de Barcelona. En la denúncia es sol·licita al Jutjat les següents diligències d'investigació.

- Que es prengui declaració a cinc persones internes al CIE que denunciïn haver estat víctimes d'agressions policials, així com a les persones que haguessin pogut ser testimonis dels fets. S'aporta el seu nom complet i núm intern.
- Que aquestes persones siguin visitades per un metge forense en la major brevetat possible.
- Que es sol·liciti la gravació de totes les imatges de les càmeres de vídeo-vigilància des de les 16h del dia 31 de desembre, especialment les dels espais comuns i de les cel·les dels interns mencionats.
- Que es prengui declaració en qualitat de testimoni a la voluntària de l'associació que va rebre la trucada.
- Que la Jefatura Provincial de Policia remeti el quadrant d'agents de servei el 31 de desembre, tan els agents destinats al CIE com els antiavalots que van intervenir-hi.
- Que s'asseguri l'assistència mèdica perceptible a aquells interns que hagin patit alguna lesió com a conseqüència de les agressions relatades.
- Que es prenguin les mesures oportunes per evitar que les persones indicades, ni cap dels testimonis dels fets puguin patir represàlies per col·laborar en la investigació.

Tanmateix, es sol·licita com a mesura cautelar la suspensió cautelar dels procediments d'expulsió dels interns que han denunciat aquests fets i d'aquells que puguin tenir informació rellevant per a la seva investigació.

2/01/2014 La direcció del CIE remet al Jutjat tres Informes sobre els incidents ocorreguts elaborats per dos caps del torn corresponent i el director del Centre.

9/01/2014 Es presenta una ampliació de la denúncia, denunciant una nova presumpta agressió a un dels denunciants el 7 de febrer. S'aporten nous testimonis i es sol·licita un plànol detallat del Centre per poder ubicar els fets.

13/01/2014 El Jutjat acorda la suspensió de l'expulsió dels 8 interns testimonis que denuncien agressions en benefici de l'interès major del procediment penal. Un d'ells ja havia estat expulsat dos dies abans.

16/01/2014 Declaració judicial dels dos denunciants de les agressions i els set testimonis.

Es realitza la declaració en seu judicial de les set persones internes.

24/01/2014 Jutjat sol·licita les càmeres al Centre d'Internament d'Estrangers

10/02/2014 Providència del Jutjat adjuntant documents aportats per la Direcció del CIE. Quadrant d'agents que van actuar el dia dels fets. També s'aporta plànol detallat del CIE de Zona Franca. Pel que fa a les càmeres, s'adjunta un Escrit de la Delegació de Telecomunicacions de la Policia Nacional indicant la impossibilitat d'aportar a la causa les imatges requerides pel temps transcorregut i l'escassa capacitat de gravació del sistema de gravadores.

37/02/2014 Escrit d'imputació de l'acusació sol·licitant la declaració judicial en qualitat d'imputats del Sub-inspector en funcions de cap de torn del CIE, dos agents que custodiaven el CIE el dia dels fets, i el subinspector cap de l'operatiu dels antiavalots. També es demana la declaració com a testimoni del director del Centre.

31/03/2014 Providència del Jutjat d'Instrucció núm 9 citant a declarar a dos agents de la Policia Nacional encarregats de la custòdia del CIE i al el Cap de Seguretat en qualitat d'imputats, i a un agent de la unitat d'antiavalots de la Policia Nacional i el Director del Centre com a testimonis.

4/04/2014 Declaracions en seu judicial dels agents de Policia Nacional imputats i del Director del Centre com a testimoni. El cap de l'operatiu dels antiavalots no declara pel fet de trobar-se lluny de Barcelona.

Principals problemàtiques identificades:

Absència de gravacions dels fets.

Un dels elements que ha resultat clau en aquest cas ha estat la impossibilitat d'accedir a les gravacions dels fets de les càmeres de vídeo-vigilància. Malgrat que per part de l'acusació es van demanar les imatges com a diligència de prova el dia següent de produir-se l'agressió, la lentitud del Jutjat -que no demana les gravacions a la direcció del CIE fins 13 dies després de que es sol·liciti a la querrela- i la curta durada del sistema d'emmagatzematge de les gravacions del CIE impedeixen que pugui practicar-se aquesta prova que podria haver estat determinant per aclarir els fets.

Després d'aquest fets, la Campanya pel Tancament dels CIE ha presentat una Queixa dirigida al Jutjat de Control per tal de que es millori el sistema de vídeo-vigilància del Centre:

“Regravaciones. Las gravadoras de las imágenes del sistema de vigilancia del CIE de Barcelona tienen una duración muy limitada. Concretamente, las imágenes de las cámaras de la celda de aislamiento, la Biblioteca, los accesos a las celdas, los comedores y salas de TV forman part del circuito SAMSUNG CIE3 que sólo almacena las grabaciones por un periodo máximo de 13 días.

1. En el procedimiento 123/2014 del Juzgado de Instrucción nº9 de Barcelona se requirieron las grabaciones de las cámaras del pasillo de las celdas, de los accesos a las duchas y del patio dónde un total de seis internos habían denunciado distintas situaciones de maltrato. En Escrito 57/2/9, de 28/01/2014 la Delección de Telecomunicaciones de la Policía Nacional respondió al Juzgado alegando que no podía proporcionar las grabaciones porque se habían sobre-gravado.”⁸⁸

Les dificultats per a l'obtenció de gravacions dels sistema de vídeo-vigilància -ja sigui per regravacions, avaries⁸⁹ o mala qualitat en les imatges- no fa més que reforçar la sensació d'opacitat del CIE i es converteix en un important impediment per esclarir les denúncies de maltractaments que arriben a les organitzacions de defensa dels drets humans.

Informes del servei mèdic del CIE inexactes i poc detallats

⁸⁸ Extracte de la Queixa presentada als Jutjats de Control del CIE de Barcelona el xx/xx/2014.

⁸⁹ En el procediment judicial originat després de la mort d'un ciutadà armeni al CIE de Zona Franca, la Direcció del Centre no va entregar tampoc les imatges prèvies al suïcidi de l'intern al·legant una averia en els gravadors.

De gran transcendència també és que els informes mèdics realitzats pels serveis mèdics del CIE no descriuen amb claredat el tipus de lesió, forma, dimensions, localització exacte i altres característiques que podrien permetre aclarir les circumstàncies com s'han produït. Tampoc consten fotografies de les lesions⁹⁰. Aquests contrasten amb els Informes mèdics dels agents de Policia Nacional, que malgrat recollir lesions de menys gravetat, resulten més detallats.

Dificultats en la preparació de les declaracions dels testimonis.

El gran nombre d'interns denunciants i testimonis i, en alguns casos, les barreres idiomàtiques existents dificulten la preparació i desenvolupament de les declaracions en seu judicial.

Tanmateix, la inexistència d'una sala habilitada per advocats en el CIE de Zona Franca, impedeix que es pugui exercir el dret a l'assistència jurídica de forma satisfactòria. En aquest sentit, assenyalar l'arbitrarietat existent en les condicions en que els agents de Policia nacional que custodien el CIE autoritzen les assistències dels advocats en el seu interior. Si bé en algunes ocasions, els advocats aconsegueixen atendre als seus clients en la sala d'espera de les visites i sense obstacles físics que limitin el contacte entre ells. En la majoria d'ocasions, les visites d'advocats per preparar les declaracions van haver de realitzar-se en les cabines ordinàries de les visites, amb una mampara que separa advocat i defensat i mitjançant la comunicació a través d'uns aparells telefònics que no garanteixen el secret de les converses.

Sense dubte, aquest extrem resulta una vulneració del ple dret a la defensa, ja que s'entorpeix molt la tasca dels advocats i dificulta la preparació de les declaracions en seu judicial en les condicions de reserva, seguretat i intimitat que haurien de ser degudes.

S'aconsegueix suspendre l'expulsió de tots els testimonis i denunciants excepte un.

En l'auto de data 13/01/2014 la jutgessa titular del Jutjat d'Instrucció núm 9 va acordar suspendre la deportació d'aquells denunciants o testimonis dels incidents en benefici de l'interès superior de la Instrucció Penal.

Cal tenir en compte, que aquesta actuació del Jutjat núm 9 d'Instrucció, que en el seu moment va tenir una considerable transcendència mediàtica⁹¹, no venia sent habitual en la majoria de denúncies en Centres d'Internament d'Estrangers, en les que les organitzacions de defensa de drets humans denunciaven com els testimonis de vulneracions de drets eren sistemàticament deportats⁹². L'actuació del Jutjat en aquest cas, suposa un important precedent que serà replicat en processos posteriors, en que els Jutjats de Guàrdia al rebre una denúncia per incidents al CIE acordaran la suspensió de l'expulsió dels interns per esclarir els fets.

No obstant, malgrat la ràpida actuació de l'acusació –que en la denúncia presentada l'endemà de produir-se el primer incident ja demanava la suspensió de les expulsions-, un dels interns que va denunciar haver rebut agressions va ser deportat, interrompent la seva possibilitat a l'accés a la tutela judicial. Malgrat que els advocats de la Campanya Tanquem els CIE es posen en contacte amb ell un cop arriba al país d'origen, les

⁹⁰ Aquest extrem ja havia estat denunciat en l'Informe anual del Defensor del Pueblo del 2012. pàg 70

⁹¹ Per exemple la notícia en data de 15/01/2014 a La Vanguardia titulada “Doble revés judicial al CIE de Zona Franca” <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20140115/54398145597/doble-reves-judicial-cie-zona-franca.html>

⁹² En un article a El Periodico en data 11/01/2012 “SOS Racisme denuncia que s'accelera l'expulsió de testimonis” <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/societat/sos-racisme-denuncia-que-sacelera-lexpulsio-testimonis-1315330>

dificultats processals que implica seguir amb la denúncia a gairebé 2000 km de distància i la traumàtica experiència de l'expulsió provoquen que el denunciant i testimoni renunciï a seguir amb el procés judicial.

2. Cas 2: La denúncia per agressions al menjador del CIE

Fets denunciats:

El dia 5 de febrer a les 13h estan el Sr Ali (nom fictici) al menjador del Centre d'Internament d'Estrangers, sent casi l'últim en acabar de menjar, rep les recriminacions dels agents de Policia Nacional encarregats de la custòdia del CIE perquè acabi de menjar i abandoni el menjador.

Segons el denunciant els agents l'insulten repetidament: "*Gilipollas. Moro. Y me cago en tus muertos*" i acaben traient-li la bandeja amb el menjar i colpejant la cadira en la que estava assentat.

Quan el Sr Ali s'aixeca per abandonar el menjador acaba rebent una cossa a l'esquena i els policies l'acaben reduint de forma agressiva, agredint-lo a diferents parts del cos i causant-li nombroses contusions.

Quan succeeixen els fets gairebé tots els interns havien abandonat el menjador i ja es trobaven al pati, a l'espera de pujar a les cel·les. No obstant, dos interns (el Sr Zaid i el Sr Hassan, noms ficticis) asseguren que van poder veure els fets des de la porta del menjador impedit que els agents la tanquessin.

Després de l'agressió relatada, el Sr Ali és traslladat a la cel·la d'aïllament situada a l'entrada del CIE, on posteriorment és traslladat també un altre dels interns que en va ser testimoni.

Cal tenir en compte que el Sr Ali és una persona especialment vulnerable, tal i com es desprèn d'un Informe mèdico-forense aportat a la causa. Aquest estableix que el Sr Ali "*de 19 anys d'edat no sap escriure ni llegir, es tracta d'un noi amb alteració de la conducta, agressivitat, consum de tòxics i limitació de les habilitats cognitives*". Així mateix l'Informe conclou que "*l'exploració patològica fa sospitar una limitació intel·lectual o cognitiva que pot respondre a un retràs tipus border line o un retràs lleu*".

Funcionament de les garanties:

05/02/2014 La direcció del CIE transmet al Jutjat de Guàrdia Informe Policial sobre els fets i quatre partes mèdics (dos dels agents de Policia Nacional que van actuar i dos de l'intern denunciant, un abans de que entri a la cel·la d'aïllament i un després).

06/02/2014 Els lletrats de l'intern presenten denúncia al jutjat de Guàrdia, Jutjat d'Instrucció núm. 21 de Barcelona.

El dia després dels fets (6 de febrer), dos advocats de Tanquem els CIE presenten la denúncia al Jutjat de Guàrdia demanant les següents **diligències d'investigació**:

- Declaracions del Sr Ali en qualitat de denunciant, i dels Srs Zaid, Hassan i Yassir (noms ficticis) en qualitat de testimonis.
- Que el Sr Ali sigui visitat per un metge forense en la major brevetat possible.
- Que es sol·liciti a la direcció del CIE l'informe mèdic realitzat pels serveis mèdics del CIE després de l'exploració al Sr Ali el mateix dia dels fets a les 13.30h.
- Que es sol·liciti a la direcció del CIE la gravació ininterrompuda de les imatges del menjador que es van recollir el dia 5 de febrer des de les 12h fins a les 13.30h.
- Que la Jefatura Provincial de Policia remeti el quadrant d'agents actuants des de les 12h fins a les 14h del dia 5 de febrer de 2014.

- Que es prenguin les mesures que es considerin oportunes per evitar que les persones indicades ni cap altre testimoni pateixi represàlies per col·laborar en la investigació dels fets relatats.

Així mateix, i degut a les particularitats que es deriven de la investigació de fets presumptament delictius en un Centre d'Internament d'Estrangers i per no frustrar la investigació dels fets es demana amb urgència la següent **mesura cautelar**:

- Suspensió temporal dels procediments d'expulsió dels interns que són testimonis dels fets assenyalats i d'aquells que, com a conseqüència de la investigació tinguin informació rellevant en relació als fets denunciats.

06/02/2014 Comunicació de la denúncia als Jutjats de Control dels CIE

Es realitza trasllat de la denúncia i de l'Informe mèdic als Jutjats núm 1 i 17 en funcions de control del CIE.

07/02/2014 Queixa al Síndic de Greuges

Es trasllada la denúncia i de l'Informe mèdic i presenten Queixa al Síndic sol·licitant la seva intervenció.

07/02/2014 Queixa al Defensor del Pueblo

Es realitza trasllat de la denúncia i de l'Informe mèdic i es presenta Queixa a la Defensoria del Pueblo sol·licitant la seva intervenció.

11/02/14 Escrit al Jutjat d'Instrucció

Una treballadora social que està en contacte amb l'advocat d'ofici que porta el procediment d'expulsió del Sr Ali comunica a la Campanya Tanquem els CIE que hi ha data prevista per l'expulsió del SR Ali pel 13 de febrer. Aquests presenten escrit al Jutjat comunicant el risc de que l'intern denunciador sigui expulsat i sol·licitant que resolgui la mesura cautelar de suspensió temporal de l'expulsió amb caràcter d'urgència.

Es sol·licita la transformació del judici de faltes a Diligències Prèvies i que es prenguin les següents diligències d'instrucció amb la major brevetat possible.

- Que es prengui declaració als testimonis que sol·licita la part com a prova constituïda en virtut de l'art. 777.2 Llei d'enjudiciament Criminal.
- Que el Sr Ali sigui visitat per un metge forense en la major brevetat de temps possible perquè puguin ser avaluades les seves lesions físiques i psicològiques.
- Tanmateix, es sol·licita la pràctica de la resta de proves ja proposades en la denúncia.

Finalment, s'informa al jutjat del número d'identificació TIP dels dos agents que van actuar el dia dels fets i es sol·licita la seva declaració com a imputats si es converteix a Diligències Prèvies i, subsidiàriament, que se'ls citi com a denunciats el dia del Judici de Faltes.

12/02/2014 Auto del Jutjat d'Instrucció 21

Sol·licita la suspensió temporal de l'expulsió del denunciador i la resta de testimonis.

Sol·licita a la Direcció del CIE que aporti les gravacions ininterrompudes de les imatges del menjador el dia dels fets.

04/03/2014 Judici Oral

El Jutjat cita a totes les parts a Judici de Faltes com a denunciats i denunciadors, i a un altre agent de Policia Nacional, cap de torn, com a testimoni. Es tracta del primer judici per agressions policials al CIE

de Barcelona.

Al judici el Sr Ali relata com els agents de la Policia Nacional el van insultar i agredir aprofitant que s'acabava el temps del menjar i es trobava sol en el menjador del Centre. Manifesta que tenia dolors a un queixal i que per això necessitava més temps que la resta de companys per dinar. Responent a les preguntes de l'advocat assenyala a un dels agents de policia com el que el va retirar-li la safata amb el menjar i dos com els que van agredir-lo.

Per la seva banda, els agents de policia que no contesten les preguntes del lletrat de l'intern. Ratifiquen un informe policial aportat al jutjat que sosté que era l'intern qui havia agredit els agents i que els agents tan sols l'havien reduït.

Al finalitzar el judici i a proposta de l'advocat de l'intern, es realitza el visionat de les càmeres de gravació. Amb les imatges, la versió policial queda totalment desacreditada. En el vídeo es pot veure com els agents van agredir per l'esquena a Ali quan es disposava a sortir del menjador. L'agressió policial va desencadenar la reacció de l'intern que va ser reduït brutalment per fins a 4 policies. Les gravacions són de mala qualitat i no es disposa de l'àudio.

07/03/2014 Sentència absolutòria per les dues parts

El Jutjat reconeix en el Fonament Jurídic cinquè la versió de l'intern, provada per les gravacions, reconeixent que es va produir una "empenta" dels agents que es podia considerar una "extralimitació". No obstant, absol els agents de policia en entendre que en els fotogrames de les gravacions no queda prou acreditat que actuessin de manera desproporcionada.

Resulta clau el fet que les gravacions de les càmeres de videovigilància del CIE són de molt mala qualitat per la qual cosa, segons reconeix la mateixa sentència, *"no pot confirmar-se que l'intern rebés una puntada de peu, encara que sí que va rebre una empenta per l'esquena"* .

18/03/2014 Expulsió del Sr Ali

El Sr Ali és expulsat al Marroc L'expulsió d'Ali al Marroc suposa la pèrdua del contacte entre ell i la Campanya Tanquem els CIE durant un parell de mesos, ja que Ali no té cap contacte de referència al Marroc.

20/03/2014 Recurs d'apel·lació a l'Audiència Provincial

Malgrat que Ali és deportat i es perd el contacte amb ell, des de Tanquem els CIE es presenta recurs d'apel·lació a l'Audiència Provincial assenyalant les contradiccions en l'argumentació de la sentència i demanant la condemna dels agents de Policia Nacional per una falta de maltracta d'obra de l'art. 617.2 del Codi Penal.

22/04/2014 Impugnació dels agents de la Policia Nacional al recurs d'apel·lació

L'advocat dels funcionaris policials basa la impugnació en que en els fets provats de la sentència no s'inclou la participació dels agents en els incidents i, per tant, la sala no pot resoldre en apel·lació sobre fets que no han estat considerats provats. En aquest sentit, sol·licita al Jutjat que desestimi el recurs d'apel·lació i que es requereixi a la part recurrent (el Sr Ali) que firmi el recurs.

13/05/2014 Diligència d'ordenació de l'Audiència Provincial de Barcelona

S'accepta l'Escrit d'impugnació presentat per l'advocat dels agents de la Policia Nacional i s'ordena el trasllat de la causa al Jutjat d'Instrucció per tal de que la part recurrent firmi el recurs.

Principals problemàtiques identificades:

Denúncia presentada pels agents. En aquesta ocasió, el mateix dia 5/02/2014 la direcció del CIE transmet al Jutjat de Guàrdia la totalitat dels partes mèdics (dos dels agents de la policia nacional i dos del denunciant) denunciant al Sr Ali per lesions i desobediència mi acompanyant-ho d'un Informe Policial sobre els fets.

- Els fets que s'exposen a l'Informe Policial resulten ser falsos després de veure el vídeo però la denúncia actua com a element intimidatori cap a l'intern denunciant i dissuassori perquè l'acusació no insti la transformació del procés de judici de faltes a Diligències d'Instrucció.
- Tanmateix, la presumpció de veracitat dels agents -malgrat haver entrat en contradiccions- impedeix que la versió de l'intern denunciant i ratificada pels testimonis pugui ser considerada un fet provat.

Dificultats en la preparació de les declaracions al CIE entre advocada i intern prèvies al judici.

- L'advocada no pot mantenir una visita sense mampares amb l'intern, cosa que vulnera el seu dret de defensa i suposa un incompliment de les Resolucions dels Jutjats de Control de 27 de juny de 2013 i de 15 de gener de 2014.

“El día 10/03/2014 la Sra MARTA (nom fictici) en su condición de abogada acudió a visitar a su cliente, el interno Ali. La Sra MARTA, conocedora de la Resolución nº1/2014 de estos Juzgados, y con el objetivo de poder prestar adecuadamente la defensa de su cliente, solicitó expresamente mantener una visita con el interno en una sala sin mamparas en cumplimiento de lo dispuesto en el Auto no 1/2014 que establece que la existencia de dichas mamparas y rejas “limita gravemente el derecho a la intimidad, a la dignidad personal y recibir un trato humanitario y no degradante, máxime cuando se trata e personas que están privadas de libertad, no por haber cometido un delito sino sólo para ser expulsadas de España” y por las especiales circunstancias del caso, ya la limitación de las habilidades cognitivas de su cliente hacían que la comunicación a través de un telefonillo y la mampara fuera muy complicada. La respuesta de los agentes que custodian el centro fue negativa, señalando que si bien disponen de una sala de visitas sin mampara, ésta “no reúne las condiciones de Seguridad necesarias”⁹³.

La reacció inicial del Jutjat de Guàrdia és lenta. No acorda la suspensió de les expulsions fins que l'acusació presenta un segon Escrit alertant al Jutjat que l'intern denunciant ja té fixada data de deportació.

Contaminació i intimidació als testimonis i denunciants en el trasllat a dependències judicials sota custòdia de la Policia Nacional.

- Almenys un dels testimonis (Zaid) manifesta haver rebut coaccions per part dels agents de la Policia Nacional que el traslladaven al CIE:

“Durante el traslado uno de los PN que me acompañaban me ha preguntado porqué iba al Juzgado y les he dicho que yo sólo iba de testimonio a explicar qué es lo que había pasado. Les he dicho que no quería problemas y que yo sólo hablaría ante el Juez. Luego me han dicho a ver si iba a defender a mi amigo y les he dicho que no, que iba a decir la verdad y punto”⁹⁴.

⁹³ Queixa presentada als Jutjats de Control dels Centres d'Internament d'Estrangers de Barcelona el 14/04/2014.

⁹⁴ Extracte del Diari de Camp de la Visita realitzada el 4/03/2014 al Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona.

També assegura que ha rebut mirades amenaçadores per part del 82.062 mentre es duia a terme el judici i que tenia por del que li pogués fer després⁹⁵.

- S'està estudiant presentació de Queixa al respecte sol·licitant la custòdia del trasllat als agents dels Mossos d'Esquadra per evitar la contaminació de les declaracions.

Falta d'intèrprets al judici.

- No sol·licitat per la part, però acaba resultant un problema sobretot degut a la incisiva actuació del Ministeri Fiscal que realitza un interrogatori al denunciant.

Declaració del denunciant i testimonis amb manilles.

- No ho aprecia el Jutjat, així com tampoc ho sol·licita la defensa. A posteriori, es valora que podria haver condicionat la declaració de l'intern denunciant i la percepció d'aquesta per part del Jutge.

Mala qualitat de les gravacions. Malgrat que aquesta és la primera ocasió en que en una denúncia per una situació de maltractament en el CIE de Barcelona s'aconsegueix accedir a les imatges de les gravacions de les càmeres del CIE en el moment dels fets, la qualitat d'aquestes ha resultat ser molt deficient i ha impedit esclarir amb nitidesa els fets ocorreguts, determinant si hi ha hagut alguna responsabilitat penal.

“En el procedimiento nº96/14-K del Juzgado de Instrucción nº21 en el que un interno denuncia agresiones por parte de tres agentes de la Policía Nacional, la deficiente calidad de los fotogramas de las cámaras impidió apreciar a la Juez la existencia o no de hechos delictivos. En la sentencia dictada (en adjunto), la Juez reconoce que existe una “notoria extralimitación” en la actuación de los agentes de Policía Nacional contra el interno denunciante, pero que tras la visualización del video no se puede apreciar si se trata de 'un simple empujón' o de 'una patada’”⁹⁶.

Nova agressió no denunciada.

El 14/03/2014 les advocades reben una nova trucada d'Ali denunciant una nova agressió.

La mateixa tarda accedeixen al CIE a visitar-lo. A l'arribada les advocades comproven com Ali “*presenta lesions a tota la cara: contusions i ferida contusa al llavi, nas, ulls i front. Presentava senyals també en el coll i els canells, presumiblement per la pressió de les manilles*”⁹⁷.

El Sr Ali explica que va mantenir una discussió amb altres interns que acaba amb una baralla. Els agents de Policia Nacional encarregats de la custòdia del CIE intervenen, el redueixen i l'agredeixen. El traslladen als Serveis mèdics. Se l'emporten a la cel·la d'aïllament on és immobilitzat i emmanillat.

Un altre intern presencia com Ali es colpejat novament per un grup de funcionaris policials. Després d'aquesta segona agressió torna a ser atès pels serveis mèdics i li administren calmants per via intravenosa.

Malgrat la insistència de les advocades, el Sr Ali es nega a denunciar de nou els fets. Explica que “té por

⁹⁵ Extracte del Diari de Camp de la Visita realitzada el 4/03/2014 al Centre d'Internament d'Estrangers de Barcelona.

⁹⁶ Extracte de la Queixa presentada als Jutjats de Control del CIE de Barcelona el xx/xx/2014.

⁹⁷ Extracte del Diari de Camp de la visita realitzada el 14/03/2014

de patir represàlies i que no vol més problemes amb els agents de policia del CIE”⁹⁸.

Expulsió del denunciant

Malgrat que en aquesta ocasió s’havia aconseguit la suspensió de l’expulsió del denunciant en interès superior del procediment penal, pocs dies després del judici Ali és deportat al Marroc. Aquest fet suposa la desconexió entre el denunciant i els seus advocats, que no podran tornar a connectar amb ell fins dos mesos després.

A més, aquesta circumstància és aprofitada per l’advocat dels agents de policia nacional que al·lega falta de representació en el recurs d’apel·lació, doncs aquest no ha pogut ser firmat pel recurrent. L’audiència Provincial accepta la impugnació del recurs i el trasllada novament al Jutjat d’Instrucció per tal de que la part recurrent subsani l’error i signi el recurs.

Aquest cas doncs, resulta molt il·lustratiu per comprovar com l’expulsió dels interns denunciants constitueix un impediment per l’accés a la tutela judicial efectiva i perquè s’aclareixin els presumptes fets delictius denunciants.

D’altra banda, resulta interessant també analitzar la situació personal del denunciant al que s’ha expulsat amb una ordre d’expulsió administrativa, així com les dificultats en la defensa front aquesta ordre d’expulsió. En primer lloc, cal tenir en compte que Ali va arribar menor d’edat a Espanya i va estar quatre anys sota tutela administrativa. Sorpren que durant aquest temps sota la protecció de la Generalitat, no hagi pogut consolidar la seva residència legal, ni posteriorment aconseguir la nacionalitat. En aquest sentit, recordar que en aplicació de l’ordenament jurídic vigent⁹⁹ a Espanya el menors que hagin estat dos anys sota tutela d’una institució espanyola i portin un any de residència legal, podran accedir a la nacionalitat espanyola. És difícil entendre doncs, com s’ha acabat efectuant l’expulsió d’aquest jove que podria acreditar sobradament l’arrelament a Espanya i el qual no manté cap vincle ni contacte amb el país on serà expulsat.

Els advocats de Tanquem els CIEs, van intentar recórrer en la via contenciosa-administrativa l’ordre d’expulsió del Sr Ali però aquesta ja era ferma, doncs havia expirat el termini per fer-ho sense que el seu advocat d’ofici la sol·licités.

⁹⁸ Extracte del Diari de Camp de la visita realitzada el 14/03/2014

⁹⁹ Art. 22.2 Codi Civil: “Bastará el tiempo de residencia de un año para: (...) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la sol·licitud”.

V. CONCLUSIONS: DRETS DE PAPER, GARANTIES D'ESPINES.

Al llarg d'aquest treball, hem vist com els estudis sobre la matèria realitzats per institucions i organitzacions de defensa dels DDHH fins aquí analitzats coincideixen en assenyalar com els procediments administratius de detenció, internament i expulsió establerts a la Llei d'Estrangeria tenen un fort component discriminatori i criminalitzador, que provoca una sensació d'indefensió als estrangers privats de llibertat en CIE.

L'enginyeria jurídica del sistema de protecció de garanties previst en el marc dels procediments d'expulsió i internament resulta summament complexa i presenta una sèrie d'anomalies, limitacions, llacunes i antinòmies que han estat identificades al transcurs d'aquest treball i seran exposades a continuació. Tanmateix, el *Quadre-resum* que segueix a aquestes conclusions és un intent de recollir una visió de conjunt del sistema de protecció dels drets dels interns, identificant els diferents agents que hi participen i assenyalant-hi les principals problemàtiques.

Si bé al llarg dels darrers anys, s'han anat establint i posant en pràctica algunes garanties per la defensa i tutela dels drets dels interns, la complexitat del seu disseny i el funcionament desigual d'aquestes posa en seriosos dubtes la seva eficàcia i, de retruc, la pròpia legalitat i legitimitat del propi procediment d'internament.

En aquest sentit, hem constatat com la situació lesiva que suposa en si la privació de llibertat per les persones internes en CIE a l'espera de ser expulsades es veu agreujada pel funcionament limitat, desigual i descoordinat de les garanties existents, que moltes vegades resulten poc operatives i suposen de facto la suspensió i/o vulneració de molts altres drets.

A continuació, resumirem a mode de conclusions finals algunes de les principals llacunes, limitacions i problemàtiques observades en el sistema de protecció dels drets dels interns i resumides en el *Quadre-resum* final. Les analitzarem de forma sistemàtica, partint de l'esquema del sistema de garanties de Ferrajoli, centrant l'anàlisi en com funcionen en el cas del CIE de Barcelona.

1. En primer lloc, pel que fa a la pròpia naturalesa jurídica dels CIE i la seva configuració legal-constitucional, observem com la realitat de l'internament d'estrangers no es correspon a la seva configuració legal-constitucional.

Malgrat estar configurats legalment com a establiments de caràcter no penitenciari, les instal·lacions i condicions de vida dels CIE presenten molts elements d'indubtable caràcter penitenciari. La dependència i custòdia policial del centre, les seves condicions ambientals i de seguretat, i la rigidesa dels horaris, mostren com les condicions no només són de facto equiparables a les penitenciàries, sinó en alguns aspectes, fins i tot més severes.

Com hem analitzat en el transcurs del treball, la legalitat d'aquests Centres queda condicionada a la interpretació que en fa el Tribunal Constitucional que suma al caràcter no penitenciari ja previst per la llei, l'aplicació del principi d'excepcionalitat a l'hora de dictar l'internament i l'actuació del Jutge que l'acorda com a garant de la llibertat de les persones. Un cop més, constatem com la previsió legal-constitucional difereix de la pràctica jurídica. Els Informes analitzats posen en dubte l'aplicació del principi d'excepcionalitat en l'internament d'estrangers, així com evidencien la falta de control judicial sobre l'internament un cop s'ha

acordat per part del Jutge. No hi ha establerts procediments de revisió d'ofici, i trobem moltes dificultats perquè l'intern pugui accedir fàcilment al Jutge que ha dictat l'internament en cas de que canviïn els pressupòsits que el motiven.

Aquestes circumstàncies, provoquen que persisteixin els dubtes sobre la pròpia constitucionalitat de l'internament, així com proliferin les veus que en critiquen la seva legalitat en el marc del dret internacional.

2. Manca d'un text legal que estableixi de forma clara, concisa i amb garanties suficients els drets dels interns. La Llei d'Estrangeria tan sols dedica un article a l'internament d'estrangers on es limita a enumerar de forma esquètica els drets reconeguts als interns.

En aquest sentit, si bé la llei reconeix als interns la titularitat d'alguns drets fonamentals, tan sols l'existència de garanties com la concreció en les condicions materials pel seu exercici i una regulació detallada del funcionament del centre, permetrien parlar d'un sistema que realment assegurés la protecció dels drets de les persones internes.

Malgrat les expectatives generades, el recentment aprovat Reglament dels CIE (RD 162/2014) no arriba al nivell de concreció legal necessari per establir els mecanismes que garanteixin que els drets dels interns que anuncia siguin salvaguardats a la pràctica. Entre d'altres qüestions analitzades, no garanteix l'assistència sanitària les 24 hores del dia al Centre, institucionalitza vulneracions de drets impropis per un centre d'aquestes característiques -com el nu integral o l'aïllament-, i estableix un sistema de queixes que resulta ineficient per no assegurar el secret de les comunicacions.

En definitiva, els drets dels interns malgrat estar establerts com a drets subjectius, no estan desenvolupats suficientment en forma de les garanties legals que els facin exigibles en la quotidianitat de l'estància al CIE. A la insuficiència de les condicions mínimes exigibles en els CIE per l'exercici dels drets dels interns, cal sumar la falta de voluntat política en el retràs i limitacions del Reglament dels CIE, generant un marc molt poc garantista, i amb nombrosos aspectes inconcrets i no regulats.

Aquestes llacunes o buits legals existents en les condicions materials dels CIE i en el funcionament del seu règim intern, han estat històricament regulats través d'ordres Ministerials o directament copats a través de la discrecionalitat de la direcció de cada Centre. Amb l'entrada en funcionament dels Jutjats de Control dels CIE, s'ha obert la possibilitat de regular alguns d'aquests aspectes mitjançant les resolucions de caràcter general. No obstant, la intervenció d'aquests Jutjats ha estat desigual en els diferents centres de l'Estat i sempre a remolc de la iniciativa de les organitzacions de defensa dels Drets Humans a través de la presentació de queixes.

3. Disseny del sistema de protecció dels drets dels interns excessivament complicat i, en conseqüència, a la pràctica inoperatiu. Davant d'una vulneració de drets al CIE, poden arribar a intervenir fins a quatre instàncies judicials diferents (jutge que ha dictat l'internament, jutge del contenciós-administratiu, jutge penal de Guàrdia que instrueix la denúncia i jutge de control); i tres advocats (advocat del procediment d'expulsió, advocat de l'internament, i possible advocat en cas de que s'insti un procediment penal). A aquests cal afegir, l'eventual participació dels organismes que tenen funcions d'inspecció dels Centres, com el Defensor del Pueblo i el Síndic de Greuges.

Aquest complex entramat d'operadors jurídics previstos per vetllar pels drets dels interns resulta poc operatiu

a la pràctica i extremadament confús sent freqüents situacions de manca de coordinació. Especialment significativa la descoordinació en els casos en què no hi ha contacte entre l'advocat del procediment d'expulsió i el que assisteix en la vista de l'internament, que desconexarà el grau d'arrelament de l'estranger. També, en aquells casos de denúncies penals per presumptes delictes succeïts durant l'internament en que si no hi ha una comunicació ràpida entre el Jutge de Guàrdia que instrueix el procediment penal i el Jutge competent d'aturar l'expulsió, pot suposar la deportació de possibles víctimes de delictes sense que s'hagin aclarit les circumstàncies denunciades.

Sense dubte, el gran perjudicat de la inoperància d'aquest sistema legal és la persona estrangera, que acostuma a viure tots aquest procediments des d'una profunda confusió i desesperant indefensió.

4. Retràs significatiu en la previsió legal i desenvolupament de les garanties. Malgrat que els CIE existeixen des del 1985 moltes garanties no s'han previst fins molts anys més tard i, en alguns casos, més enllà del que preveu el propi marc legal.

- Reglament dels CIE: previsió legal 2009; obligatorietat 2010; anunci aprovació gener 2012; entrada en vigor març del 2014; provisió de mitjans pel compliment març 2015.
- Jutges de Control: previsió legal 2009 i posada en marxa desigual a l'Estat. A Barcelona, no entren en funcionament fins al 2012.
- Servei d'Orientació Jurídica: acord creació a Barcelona gener 2013. A dia d'avui, encara no s'ha posat en pràctica. Tan sols està en funcionament a Madrid.
- Defensor del Poble: poc seguiment a les seves Recomanacions. No incorporades al RD 162/2014.
- Síndic de Greuges encara no ha pogut actuar en el marc del CIE, doncs no se li reconeix la competència com a Mecanisme de Prevenció.

Observem com moltes garanties s'han anunciat, aprovat o posat en funcionament després de fets tràgics, especialment quan han tingut repercussió mediàtica. Aquest és el cas, per exemple, de l'anunci de la creació del Reglament dels CIE, que es va produir tan sols una setmana després de la mort d'un intern al CIE de Barcelona (gener de 2012); o de l'aprovació del Reglament que no es va produir fins poc després de produir-se una altra mort al CIE de Barcelona (desembre de 2014).

Aquesta desídia del legislador, que ha permès que l'internament s'hagi desenvolupat durant tants anys i consolidat sense un marc suficient de garanties de drets, no podem sinó atribuir-la a una falta de voluntat política i interès cap a la situació d'aquests centres i les persones que hi són internades. D'aquesta manera, s'han generat i reproduït autèntics buits legals o llacunes en l'Estat de Dret, que han prolongat situacions lesives de drets durant gairebé trenta anys de forma injustificada.

Amb tot, resulta qüestionable també l'abast de les garanties que s'han anat posant en pràctica pels seus efectes limitats. És el cas per exemple del Reglament dels CIE, la redacció del qual ha buscat respondre més a la imperiosa necessitat de donar una resposta a la creixent situació de descontentament per la realitat d'aquests centres, que a una voluntat real de canviar el seu funcionament per adaptar-lo a la configuració constitucional i a l'estipulació de mecanismes que garanteixin el respecte dels drets humans.

5. Iniciativa per l'activació mecanismes de garantia i protecció dels drets per part dels propis interns i amb el suport d'organitzacions de defensa dels Drets Humans. En la majoria d'ocasions analitzades, la iniciativa per l'activació de les garanties ha estat per part dels propis interns amb el suport d'organitzacions de la societat civil que han actuat com a altaveu.

En aquest sentit, la participació de les organitzacions pro drets humans resulta clau davant la desconfiança dels interns cap al Sistema de Queixes previst al CIE, que -cal recordar-ho- ha de contar en la majoria de casos amb la col·laboració de la Policia Nacional.

A més, aquestes realitzen una important tasca en la detecció de situacions de vulneracions, mitjançant les visites a interns. En la majoria de centres de l'Estat trobem un entramat de col·lectius i entitats que realitzen visites als interns configurant-se com un element imprescindible per possibilitar el seu accés a la tutela judicial efectiva en situacions de vulneracions de drets.

Davant el desconeixement de les particularitats i condicionants de la realitat dels CIE per part d'alguns del operadors que actuen com a garanties, i la falta de coordinació que es produeix entre ells en algunes ocasions, les organitzacions de la societat civil s'erigeixen com a una peça clau per interpel·lar aquests per tal de que s'activin i actuïn amb la celeritat que requereix el fet de que els interns estiguin sotmesos a una eventual expulsió.

6. Situacions de vulneracions de drets: dificultats en l'obtenció de proves i reforç de la sensació d'impunitat.

Les denúncies dels interns per vulneracions dels seus drets, es troben contínuament amb gran quantitat d'impediments, molts d'ells insalvables. Un dels principals obstacles el trobem en l'obtenció dels mitjans de prova: ja sigui per la seva desaparició -expulsió de testimonis-, destrucció -regravació de les imatges-, o inconcreció -sobretot en el cas dels Informes elaborats pels serveis mèdics del CIE.

A això cal afegir la falta d'intèrprets i les dificultats en que es realitzen les comunicacions entre advocats i interns per tal de preparar les declaracions en seu judicial.

En els procediments judicials dels que hem participat, un altre dels factors clau ha resultat la intimidació dels denunciants per part dels agents sota els quals estan en custòdia. També, en un dels casos, la denúncia d'aquests contra l'intern agredit que malgrat haver-se demostrat ser falsa a través de la visualització de les imatges, ha condicionat el transcurs del procediment judicial.

Tot això, contribueix a difondre entre els interns una sensació de que en el cas de vulneracions de drets la via judicial no els garanteix la restitució deguda, sinó que pot suposar-los-hi encara més problemes, fins i tot en forma de represàlies per part dels agents. Aquesta sensació s'ha manifestat en diverses situacions en que els interns, malgrat reconèixer haver patit maltractaments policials, eviten denunciar-ho sent coneixedors de les dificultats existents.

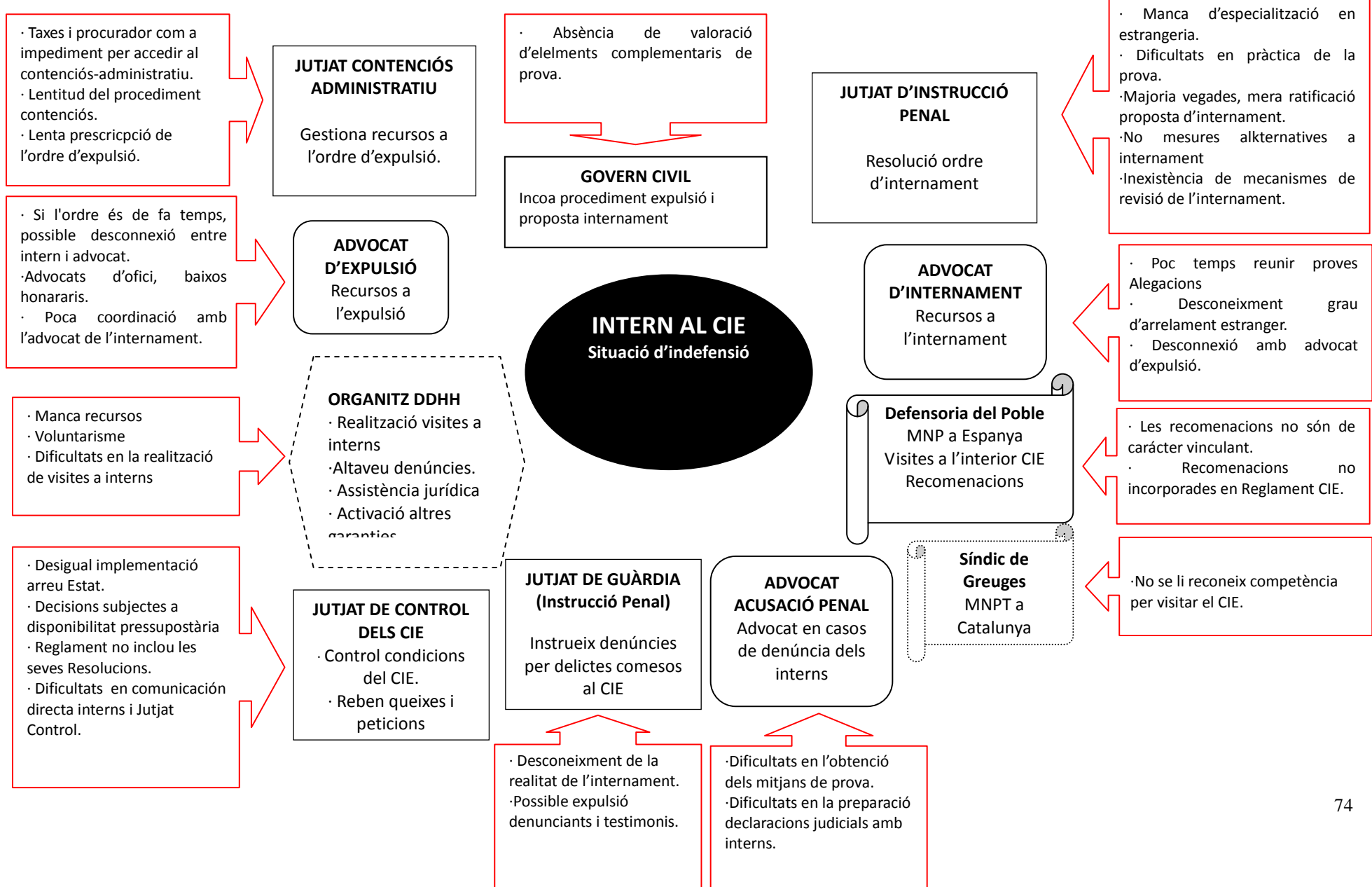
7. Drets de paper, garanties d'espines. Al llarg del treball hem confrontat la previsió legal del sistema de protecció de drets dels interns en CIE amb la seva posada en pràctica i operativitat. Hem comprovat com la configuració legal de les garanties presenta límits molt importants i buits considerables, que impedeixen afirmar que ens trobem davant d'un autèntic sistema de garanties dels drets de les persones internes i que suposen el qüestionament de la legitimitat de la pròpia institució de l'internament.

Per analitzar un sistema de protecció de drets des d'un punt de vista garantista, convé doncs no quedar-se en el discurs oficial de la titularitat dels drets i la previsió legal de garanties, sinó fer un pas més enllà que

permeti desplaçar l'anàlisi a l'efectivitat d'aquests. Per això, resulta imprescindible el coneixement de les condicions materials i la incidència pel seu exercici, partint des de la realitat de les persones internes en els CIE i a partir dels seus propis relats i experiències. Una realitat que, més enllà de discursos oficials constitueix, el millor criteri de medició del compliment de la normativa en vigor.

En aquest sentit, el paper de les organitzacions de defensa dels drets humans és vital per aportar un raig de llum a un sistema de protecció dels drets que resulta opac i inoperatiu. Tan sols des de l'autonomia i compromís ferm en la defensa dels drets humans, es pot garantir que la societat civil segueixi fent d'altaveu de les situacions de vulneracions de drets i alhora de catalitzador del funcionament de les garanties legalment previstes. Tan sols així, els drets podran transcendir el paper per a conformar realitat, i les garanties deixaran de ser una font legitimadora d'una institució discriminatòria a posar-se al servei dels drets i llibertats.

QUADRE RESUM: Identificació dels agents i garanties previstes al CIE i les seves principals limitacions i/o problemàtiques.



VI. BIBLIOGRAFIA

- AVV (2008):** *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*. Barcelona: Virus.
- Barbero, Iker (2012):** *Globalización, Estado y ciudadanía*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bergalli, Roberto (2003):** *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bonet, Jordi; Sanchez, Víctor.** *Los Derechos Humanos en el siglo XXI: Continuidad y cambios*. Barcelona: Hygens.
- Blasquez, Francisco (2004):** “El fenómeno de la inmigración. Discurso xenófobo, discriminación e integración”, en *Justicia, migración y derecho*, ed. Laura Miraut Martín, Madrid: Editorial Dykinson.
- Cachón, Lorenzo (2009):** *La ‘España inmigrante’: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona: Anthropos Editorial.
- De Giorgi, Alessandro (2005):** *Tolerancia Cero*, Barcelona: Virus editorial.
- De Giorgi, Alessandro (2012):** “Control de la inmigración, post-fordismo y menor elegibilidad: una crítica materialista de la criminalización de la inmigración en Europa”, *Revista Crítica Penal y Poder*, N2.
- De Cea, Jorge (2012):** “El régimen jurídico de los centros de internamiento de extranjeros: Análisis crítico y perspectivas de futuro”. Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14 en: http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/4143/6/TFM_Jorge%20de%20Cea%20Gutiérrez.pdf
- Duarte, Thamara (2011):** *Tratamiento jurídico penal de la inmigración en el Derecho Penal español*. Granada: Editorial de la Universidad de Granada.
- Ferrajoli, Luigi (1994):** *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta
- Ferrajoli, Luigi (1995):** *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Fernández Bessa, Cristina (2011):** “Movilidad bajo sospecha. El conveniente vínculo entre inmigración y criminalidad en las políticas migratorias de la Unión Europea”, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, N 18: 35.
- Fernández Bessa, Cristina (2013):** “Il panorama del centri di Internamento per stranieri in Spagna: dal controllo delle frontiere alla gestione della criminalità”, en *Antigone. La detenzione amministrative degli stranieri. Esperienze in Europa*, año VIII, n°1. Torino: Edizioni Gruppo Abele

Fernández Bessa, C y Manavella, A (2010): “Controles migratorios en las fronteras euromediterráneas: un análisis crítico desde la perspectiva de los derechos humanos”, en *Contornos bélicos del Estado securitario*, eds. Cristina Fernández, Héctor Silveira, Gabriela Rodríguez e Iñaki Rivera, Barcelona: Anthropos: 173-204.

Fornés, Ana (2013): “ Por qué yo?¿ Por qué a mí?: testimonios en el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) Zapadores de València”, *Ecléctica*, N 2 :115-125.

Izquierdo, Antonio (2002): “Panorama de la inmigración en España al alba del SXXI”, *Mediterráneo económico*, N1: 247-264.

- **(2012):** “La política de regularizaciones masivas y su función en el modelo migratorio español” , en *Políticas de control migratorio, estudio comparado de España y EE.UU*, eds. Antonio Izquierdo, Wayne A.Cornelius, Barcelona: Bellaterra.

Jakobs, Günther; Cancio meliá, Manuel (2003) *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Thomson-Civitas.

Jarrín Adriana, Dan Rodríguez, Javier de Lucas (2012): “Los Centros de Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica.” *Revista CIDOB d'afers internacionals*, N 99: 201-220.

López, Diego (1995) : “La inmigración a España a fines de SXX: los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar”, *REIS*, N 71-72: 225-248.

Manzanedo, Cristina. (2013) “Resoluciones de los Juzgados de control de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) 2009-2013”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería LEX NOVA*, nº 34.

Manzanedo, Cristina, Daniel Izuzquiza (2011): “Expulsiones forzosas de España: los centros de internamiento de extranjeros (CIE)”, *Miedo, inseguridad y control social*, 161, 153.

Martínez, Clara (2013): “La expulsión de extranjeros como sanción administrativa”. *Revista Icade. Publicación de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, N 69: 253-272.

Martínez, Margarita (2009): “Inmigración, Derechos Humanos y Política Criminal: ¿ Hasta dónde estamos dispuestos a llegar?”, *Revista para el análisis del Derecho*.

Martínez, Margarita (2013): *Mujeres en el CIE. Género, inmigración e internamiento*, San Sebastián: Tercera Prensa-Hirugarren Prentsa s.l.

Martínez, Ubaldo (2012): “La acogida a los inmigrantes: los campos de internamiento”. *Revista Andaluza de Antropología*, 3: 56-88.

Martínez, Vicente (2005): “La detención y el internamiento de extranjeros”. Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14 a: <http://www.tesisenred.net/handle/10803/9671>

Miralles, Pedro-Pablo (2012): “Democracia, derechos humanos y constitución exigen el cierre inmediato de los centros de internamiento de extranjeros (CIES)”. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, 10.

Monclús, Marta (2008): *La gestión penal de la inmigración*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

Moya, David (2008): “La nueva directiva de retorno y la armonización comunitaria de las medidas de alejamiento de extranjeros”, *Revista de derecho constitucional europeo*, 10: 101-164.

Observatori DESC (2006): *Sur o no sur. Los derechos sociales de las personas inmigradas*. Barcelona: Icaria.

- Ordoñez, José Javier (2013):** “Centres de privació de llibertat d'estrangers i dret de defensa” a *Revista Mon Jurídica*. Núm. 283. Págs, 26 i 27. Disponible en línia, consulta realitzada el 2/03/2014 a: <http://www.defensalegal.cat/images/MonJuridic.pdf>
- Pérez, Antía (2012):** “La evolución reciente de las políticas de control migratorio en España” en *Políticas de control migratorio: estudio comparado de España y Estados Unidos*, eds. Antonio Izquierdo Escribano y Wayne A. Cornelius, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Requejo, Paloma (2006):** *El internamiento de Extranjeros*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rivera Beiras, Iñaki y Silveira Gorki, Hector C. (2009):** “La biopolítica contemporánea ante los flujos migratorios y el universo carcelario: una reflexión sobre el regreso de los “campos” en Europa”, en Mendiola, Ignacio (coord) *Rastros y rostros de la biopolítica*, eds. I, Barcelona: Anthropos
- Romero, Eduardo (2010):** *Un deseo apasionado de trabajo más barato y servicial. Migraciones, fronteras y capitalismo*. Oviedo: Cambalache.
- Sánchez, José (2013):** “¿Hay alternativas al internamiento de inmigrantes irregulares?”, *Mugak*, N 64-65: 31-34.
- Silveira, Héctor (1998):** La Unión Europea, los refugiados y los inmigrantes ilegales, sans papiers, clandestini...” *Mientras tanto*, N 43-54.
- Silveira, Héctor (2002):** “Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de derecho”. *Mientras tanto*, N 83: 93-102
- Silveira, Héctor (2002):** “La ley de Extranjería y la formación de un sistema dual de ciudadanía”, *El vuelo de Ícaro*, N 2-3: 517-540.
- Silveira, Héctor (2009):** “Estados expulsores y semipersonas en la Unión Europea”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N 43: 117-139.
- Silveira, Héctor (2012):** “Biopolítica de Estados Expulsores”, *Política y Sociedad* V 49(3): 497-517.
- Silveira, Héctor (2013):** “Inmigración y derecho: la institucionalización de un sistema dual de ciudadanía”. *Revista Direito em Debate*, N12:18-19.
- Sousa Santos (2009):** *Sociología Jurídica crítica: Para un nuevo sentido común del derecho*. Madrid: Trotta.
- Torres Fernandez, Maria Elena (2012):** *La expulsión de extranjeros en el derecho penal*. Madrid: La Ley.
- Vio Grossi, Francisco. (1988):** *Investigación participante: precisiones*. Santiago de Chile: Ceaal.
- Zamora, Jose Antonio (2005):** “Políticas de inmigración, ciudadanía y Estado de excepción”, *Arbor*, N 181(713): 53-66.
- Zino, Julio (2003):** “El análisis de las instituciones y organizaciones del sistema penal: una propuesta metodológica”, en *Sistema Penal y Problemas Sociales*, coord. Roberto Bergalli, Valencia: Tirant lo Blanch: 209:242.

INFORMES

Amnistía Internacional (2013): *Informe: Hay alternativas, no a la detención de personas inmigrantes. Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento de los centros de internamiento de extranjeros.* Disponible en línea. Consulta realizada el 15/05/14 a:

<https://doc.es.amnesty.org/cgibin/ai/BRSCGI/Informe%20CIEs?CMD=VEROBJ&MLKOB=32229590404>

APDHA (2008): *Centros de Retención e internamiento en España*, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía.

APDHA (2012): *Un año en el CIE de Algeciras*, Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Disponible en línea, consulta realizada a 21/10/13 en:

<http://cerremosloscies.files.wordpress.com/2012/12/informe-cie-algeciras-2012-apdha.pdf>

APDHA (2013): *Informe “derechos humanos en la frontera sur”*. Sevilla: Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. Disponible en línea, consulta realizada a 21/05/14: http://www.apdha.org/media/fronterasur_2013_web.pdf

Campaya pel tancament dels centres d'internament per a estrangers. (2013): *Informe El CIE de Barcelona (Zona Franca) Situaciones de Racismo y Discriminación*. Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14: http://issuu.com/okokitsme/docs/informe_cie_zona_franca_enero_2014

Campaya pel tancament dels centres d'internament per a estrangers. (2013): *Opacitat i vulneracions de drets humans als Centres d'Internament d'Estrangers. Què fer per a la defensa dels drets?* Disponible en línia. Consulta realizada el 12/01/2014 a:

http://www.icab.cat/files/242-411029-DOCUMENTO/comunicacio_congresTornOfici_TanquemCIE-Ponencia-5-Cristina-Fernandez.pdf

Campaña por el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros (2013): *“¿Cual es el delito? Informe de la Campaña por el cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros: caso Zapadores Campaña por el cierre de los CIE”* Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/15631011/informeciesWEB.pdf>

Campaña que el Derecho no se detenga a la puerta de los CIEs (2012): *Observaciones al documento de trabajo previo al anteproyecto de Real Decreto para el Reglamento de funcionamiento y regulación interna de los CIE.* Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14: <http://www.pueblosunidos.org/cpu/formacion/ObservacionesReglamentoCIE.pdf>

Campaña que el Derecho no se detenga a la puerta de los CIEs (2011): *Preocupaciones ante la regulación de los Centros de Internamiento de Extranjeros* Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14 en: <https://docs.google.com/file/d/0BzEEXM-xHBCIWU85b0c4dEk4dzA/edit?pli=1>

CEAR (2009): *Situación de los Centros de Internamiento para Extranjeros en España, conversaciones junto al muro.* Comisión Española de Ayuda al Refugiado en el marco del estudio europeo DEVAS. Disponible en línea, consulta realizada a 27/01/14 en: http://www.icam.es/docs/ficheros/200912110006_6_1.pdf

Comas d'Argemir, Sanchez Albornoz, Navarro (2012): *Sustitución de la pena por expulsión.* Ponència en Jornades de la Comissió Penal de Jueces por la Democracia. Valencia. Disponible en línia. Consultat el 12/04/14 a:

<http://www.juecesdemocracia.es/actividades/jornadas/2012/PonenciaVa2012/SUSTITUCION%20PENAL%20POR%20EXPULSION.pdf>

Comissió d'Estrangeria Il·lustre Col·legi d'Advocats de Barcelona (2011): *“Informe sobre derechos y libertades de las personas internadas en los Centros de Internamiento de Extranjeros”*. Disponible en línea. Consulta realizada el 21/05/14 a:

<https://www.icab.cat/files/242287429DOCUMETO/Informe%20drets%20estrangers%20internats%20en%20CIES.pdf>

Comissió Europea contra el racisme i la intolerància –ECRI (2011): *Quart Informe sobre España*. Disponible en línea. Consulta realizada el 27/10/14 a:

http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201102/08/sociedad/20110208elpepusoc_1_Pes_PDF.pdf

Consell d'Estat (2013): *Dictamen no 1.292/2013/1228/2013*

Ferrocarril Clandestino, SOS racismo y Médicos del Mundo (2009): *Para quien quiera oír. Voces desde y contra el CIE de Aluche*. Disponible en línea, consulta realizada a 27/10/14 en: http://www.icam.es/docs/ficheros/200912110006_6_0.pdf

Ferrocarril Clandestino (2011): *La autorización judicial de internamiento de extranjeros. Injusticias*. Disponible en línea, consulta realizada a 27/10/14 en: <http://docuinmigracion.blogspot.com.es/2011/02/la-autorizacion-judicial-de.html>

Gil-robles, Alvaro (2005): *Informe de Alvaro Gil-Robles Comisario para los Derechos Humanos, sobre su vista a España*. Disponible en línea, consulta realizada a 20/03/13 en: http://www.idhc.org/esp/documents/CommDH_2005_8_ESP.pdf

Gómez Iñigo, Jacinto Lara, Nuria García, Teresa Parejo (2013): *Centros de Internamiento de Extranjeros en España. APDHE*. Disponible en línea, consulta realizada a 21/10/13 en: <http://www.educatolerancia.com/pdf/Informe%20sobre%20%20CIES%20de%20APDHE.pdf>

Inmigrapenal (2008): *Centros de Intenamamiento. Cárceles encubiertas: visión general, y especial mención al CIE de Málaga*. Málaga Acoge. Disponible en línea, consulta realizada a 27/10/14 en: <http://www.malaga.acoge.org/wp-content/uploads/2009/05/libro-ciedefinitivo.pdf>

Migreurop (2011): *CIE, Derechos Vulnerados*. http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_CIE_Derechos_Vulnerados_2011.pdf

Migreurop (2012): *La protección de los derechos de las personas migrantes en Europa: España*, Organizaciones de Migreurop en España para la comisión de derechos humanos del consejo de Europa. Disponible en línea, consulta realizada a 21/10/13 en: http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Informe_Migreurop_Espana_a_la_Comision_de_DDHH_Cons_ejo_de_Europa.pdf

Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (2003): *Primer informe sobre los procedimientos de administrativos de detención, internamiento y expulsión de extranjeros en Cataluña*. Barcelona: Virus.

Open Access Now (2013): *Análisis de las principales conclusiones de visitas parlamentarias europeas a CIES*. Disponible en línea, consulta realizada a 21/05/14 en: <http://www.migreurop.org/article2290.html?lang=fr>

Parlamento Europeo (2007): “Informe del parlamento europeo sobre la situación de los Centros de Internamiento en 25 países de Europa” Disponible en línea, consulta realizada a 27/10/14 en: http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/Study_of_European_Parliament_about_detention_and_enferment_in_Europe.pdf

Pernía, L., José Rodríguez, Gabriel Ruiz (2008): *Centros de internamiento de extranjeros, cárceles encubiertas*. Tercera Prensa Editorial.

Pueblos Unidos (2010): *100 ventanas a 5000 vidas truncadas*. Disponible en línea. Consulta realizada el 27/10/14 a: <http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2010.pdf>

Pueblos Unidos (2011): *Mirada tras las rejas*, Madrid: Pueblos Unidos. Disponible en línea. Consulta realizada el 27/12/13 a: <http://www.pueblosunidos.org/cpu/boletines/InformeCIE2011.pdf>

Pueblos Unidos (2012): *Atrapados tras las rejas*, Madrid: Pueblos Unidos. Disponible en línea. Consulta realizada el 12/04/2014 a: <http://www.pueblosunidos.org/cpu/formacion/InformeCIE2012.PDF>

Pueblos Unidos (2013): *Criminalizados, internados, expulsados*. Disponible en línea. Consulta realizada el 21/10/13 a: <http://pueblosunidos.org/cpu/formacion/InformeCIE2013.pdf>

Relator especial DDHH ONU (2013). *Informe 2012 del relator especial sobre drets humans dels migrants*, parag 24. Disponible en línea. Consulta realizada el 17/03/2014 a: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=502e212c2>

Síndic de Greuges (2012): *Informe al Parlamento 2012 del Síndic de Greuges*. Disponible en línea. Consulta realizada el 10/05/14 a:

<http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3400/Informe%20al%20Parlamento%202012%20castellano.pdf>

Torres-Dulce, Eduardo (2013): *Memòria de la Fiscalia General de l'Estat, 2012*. (2013). Disponible en línea. Consulta realizada el 14/05/14 a: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias&selAnio=2013

Women's link worldwide (2012): *Mujeres en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Realidades entre rejas*. Disponible en línea, consulta realizada 27/01/14 en: http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=57

PREMSA

“*Síndic de Greuges: ‘Los CIE son ilegales y una vergüenza inadmisible’*”. La Vanguardia, 18/01/2014. Disponible en línea. Consulta realizada 20/02/14: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20140118/54398246571/sindic-de-greuges-cie-ilegales-verguenza-inadmisible.html>

Cien internos del CIE de Valencia en huelga de hambre contra las deportaciones sin previo aviso. El Diario.es, 15/04/2014. Disponible en línea. Consulta realizada 19/04/14 a: http://www.eldiario.es/desalambre/centenar-internos-CIE-Valencia-deportaciones_0_249875519.html

Unos 15 internos del CIE de Zona Franca en huelga de hambre. El Mundo, 11/06/10. Disponible en línea. Consulta realizada 12/03/2014 a: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/11/barcelona/1276275868.html>

Internos del CIE de Valencia en huelga de hambre “Preferiría morir que volver a mi país” así” El Diario.es, 19/04/14. Disponible en línea. Consulta realizada 20/05/2014 a: http://www.eldiario.es/desalambre/CIE-Valencia-Preferiria-hambre-volver_0_250925169.html

Internos del CIE de Zapadores protestan en huelga de hambre. El País, 20/04/14. Disponible en línea. Consulta realizada 20/05/2014 a: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/04/15/valencia/1397588536_944165.html

Doble revés judicial al CIE de Zona Franca. La Vanguardia, 15/01/2014. Disponible en línea. Consulta realizada el 20/02/14 a: <http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20140115/54398145597/doble-reves-judicial-cie-zona-franca.html>

SOS Racisme denuncia que s’accelera l’expulsió de testimonis. El Periódico, 11/01/2012. Disponible en línea. Consulta realizada el 27/02/14 a: <http://www.elperiodico.cat/ca/noticias/societat/sos-racisme-denuncia-que-saccelera-lexpulsio-testimonis-1315330>

PÀGINES WEB

Agencia Europea Per la gestió de la cooperació operativa en les fronteres exteriors. FRONTEX: <http://www.frontex.europa.eu/>

Instituto Nacional d’Estadística: <http://www.ine.es/>

Ministeri d’Interior: <http://www.mir.es>

LEGISLACIÓ

Nacions Unides (1958). Declaració Universal dels Drets Humans.

Unió Europea (2008). Directiva de la Unió Europea relativa a normes i procediments comuns en els Estats Membres pel retorn dels nacionals de tercers països en situació irregular.

Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre Protecció de la Seguretat Ciutadana.

Llei Orgànica 4/2000 sobre els drets i llibertats dels Estrangers a Espanya i la seva integració.

Circular 1/2010, de 25 de gener, emanada de la Comissaria General d’Estrangeria i Fronteres.