

EL ACCESO A LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO PARA EXTRANJEROS COMO CONTROL Y GARANTÍA DE DERECHOS*

THE ACCESS TO FOREIGNERS' DETENTION CENTRES AS CONTROL AND GUARANTEE OF RIGHTS

IKER BARBERO

Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitatea

Fecha de recepción: 14-3-16

Fecha de aceptación: 4-10-16

Resumen: *Las visitas por parte de jueces, fiscales, defensoría del pueblo, parlamentarios, y relatores internacionales a los Centros de Internamiento para Extranjeros son especialmente relevantes a la luz de los informes negativos elaborados por ONGs y organismos internacionales. Dependiendo de la autoridad que se trate así como de las circunstancias en las que se producen las visitas, la Administración del Estado, de la que dependen estos centros, puede estimar, configurar o incluso denegar las visitas. Este texto pretende analizar el papel de cada uno de los actores con capacidad de control y su alcance, con el fin de justificar el acceso pleno e inmediato a autoridades públicas a los CIEs como herramienta imprescindible para defensa de los derechos y garantías de los internos.*

Abstract: *The inspection visits by judges, prosecutors, ombudsmen, parliamentarians, and the international rapporteurs to Immigrant Detention Centers are especially relevant in light of the negative reports by NGOs and international institutions. Depending on the authority concerned and the circumstances in which the visits are conducted, the State Administration, can estimate, modify or even deny the visits. This paper attempts to examine the role of each of these actors with control capacities and its scope, in order to justify the full and immediate access to public authorities to the detention centres as an essential tool to protect the rights and guarantees of detainees.*

* Este texto proviene de la comunicación “El acceso pleno e inmediato de autoridades públicas a los centros de Internamiento para extranjeros para el control de derechos y garantías legales”, presentado en el VIII Congreso de Migraciones Internacionales, celebrado en Granada los días 16-18 de septiembre de 2015. Así mismo se enmarca dentro del proyecto IUSFUNDIE (20/15) de la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea.

Palabras clave: extranjería, Centros de Internamiento para Extranjeros, derechos fundamentales, actores jurídicos.
Keywords: immigration, Foreigners Detention Centers, fundamental rights, legal actors.

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de enero de 2015, el eurodiputado de Izquierda Unida Javier Couso, junto con representantes de la red Migreurop (Lluc Sánchez de SOS Racismo, Alivia Diez de CEAR y Begoña Santos de Médicos del Mundo) visitó el Centro de Internamiento de Extranjeros Aluche de Madrid. Su propósito era colaborar con la campaña Open Access Now de Migreurop cuyo objetivo consiste en el acceso a los CIEs de cargos parlamentarios para observar las condiciones en las que se encuentran estos centros, y posteriormente trasladar los datos recogidos a los distintos foros de control político que pueda ofrecer el marco institucional. Al interior del CIE no pudieron acceder los medios de comunicación que solicitaron autorización (eldiario.es, El País y Público) para la visita “debido a motivos de privacidad de los internos”, según la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Es necesario recordar que se trató de una visita concertada, autorizada y organizada, lo que confiere a la dirección del centro el control de qué espacios visitar y en qué momento. Tras recorrer las varias instalaciones (vacías), de la mano del Director del centro y otras autoridades policiales, sus valoraciones fueron muy negativas: “(U)nas instalaciones tremendamente precarias, obsoletas y descuidadas”, “cárcel encubierta”, “falta de transparencia” o “agujero negro” del Estado de Derecho. A pesar de que les denegó también cualquier entrevista con los propios internos, uno de ellos llegó a decirle a Couso: “Aquí nos tratan como perros, esto es una cárcel”.

En enero de 2014, poco después de que un ciudadano armenio, Alik Manukyan, se suicidase en la celda de aislamiento, representantes de diversos grupos parlamentarios en el Parlamento europeo, el Congreso de los Diputados y el Parlament catalán, accedieron al CIE simulando ser familiares y amigos, tras una denegación oficial de visita organizada (el principal motivo de la denegación fue la “organización de una próxima visita institucional por parte de los diputados y senadores integrantes de las Comisiones de Interior tanto del Congreso de los Diputados como del Senado”). Sólo pudieron acceder a la zona de visitas para reunirse con varios internos durante 10 minutos,

por los telefonillos y con un cristal en medio. Tal y como declaró la europarlamentaria del Partido Verde Europeo, Ska Keller, a la salida del CIE: “Estoy muy chocada, he visitado muchos centros de internamiento de Europa y es la primera vez que me niegan la entrada como eurodiputada. Tampoco había visto gente golpeada como aquí”. Unos días más tarde una delegación de abogadas de la campaña Tamquem els CIEs (Cerremos los CIEs) y médicos solicitaron entrar en el mismo CIE. El fin era atender a los internos que habían sido agredidos durante las protestas de fin de año y que ellos mismos habían solicitado por escrito a la dirección del CIE poder ser visitados por dichas doctoras en base a su derecho a la integridad física y a la asistencia médica. Les fue denegado el acceso (El País, 3 de enero de 2014).

También les fue denegado el acceso, en reiteradas ocasiones en años distintos, a un colectivo de jueces y fiscales que solicitaron visitar el CIE de Barranco Seco, en Gran Canaria, dentro de las actividades programadas en el Foro de inmigración para especialistas jurídicos, organizado por el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno de Canarias. El motivo oficial de la denegación fue que se trataba de un grupo numeroso y que no se realizaba en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, sino por actividades formativas.

Estas historias (por anecdóticas que puedan ser) nos sirven para enmarcar el asunto social y jurídicamente importante hoy en día, que es el acceso a los CIEs por parte de agentes jurídicos, con el fin de monitorizar el funcionamiento de los centros, al tiempo que velar por la garantía de los derechos reconocidos legalmente a las personas internas en ellos. Precisamente, la garantía política y jurídica de los derechos de las personas en situación irregular¹ es uno de los principales límites del sistema contemporáneo de control de las fronteras en la gestión de las migraciones². Son determinados

¹ R. PERRUCHOUD, “The law of migrants”. *International Migration*, num. 24, 1986, pp. 699-716; L. BOSNIAK, “Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers’ Convention” en B. BOGUSZ; R.CHOLEWINSKI, A. CYGAN, y E. SZYSZCZAK (eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden: pp. 311-341, 2004; W. BROWN, *Estados amurallados, soberanía en declive*. Herder, Barcelona, 2015; C. DAUVERGNE. *Making people illegal: What globalization means for migration and law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; S. MEZZADRA, *Derecho de fuga*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2004.

² I. BARBERO, *Las transformaciones del Estado y del Derecho ante el control de la inmigración*, Ikuspegi. Observatorio Vasco de Inmigración, Bilbao, 2010.

I. BARBERO, *Globalización, Estado y ciudadanía: un análisis socio-jurídico del movimiento sinpapeles*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; D. BIGO y E. GUILD (eds.), *Controlling frontiers*.

contextos o construcciones sociales como la amenaza global del terrorismo, la seguridad o la crisis económica las que legitiman jurídica y socialmente esas estrategias y tecnologías de control fronterizo³. Ambos lados de la frontera mediterránea son un constante foco de dramas migratorios⁴. Sin embargo, a menudo, se presta escasa atención mediática y científico-analítica a los controles internos y a la “deportabilidad” que emerge como una categoría jurídica y social⁵.

En la actualidad, el mapa de cientos de centros de inmigrantes se extiende por todo el territorio de la Unión Europea así como en los países colindantes, y su tipología y régimen interno son muy variados (campos de detención, centros abiertos, así como centros para solicitantes de asilo o dependencias en zonas de tránsito de aeropuertos). Estos campos o centros de retención e internamiento, que han proliferado en territorio europeo, han sido categorizados como espacios de “no-derecho”⁶ precisamente por la ausencia, escasez, suspensión o difícil garantía de los derechos de las personas internadas así como la arbitrariedad de la actuación de la Administración, generalmente

Free movement into and within Europe, Ashgate, Aldershot, UK, 2005, pp. 1-13; W. CORNELIUS, T. TSUDA, P. MARTIN, y, J. HOLLIFIELD (eds.), *Controlling immigration. A global perspective*. Stanford University Press, Stanford, 2004.

³ I. BARBERO, “Orientalising citizenship: the legitimization of immigration regimes in the European Union”, *Citizenship Studies* Vol. 16, num. 5-6, pp. 751-768, 2012; J. DE LUCAS, “Democracia, derechos y políticas migratorias en tiempos de crisis”, *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, num. 12, 2012, pp. 142-162; S. SASSEN, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Katz, 2015; J. HUYSMANS, “The European Union and the securitization of migration”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 38, num. 5, 2000, pp. 751-777.

⁴ J. DE LUCAS, *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015; H. DRIESSEN, “The “New Immigration” and the transformation of the European-African Frontier”, in T. M. WILSON, and H. DONNAN (eds.), *Border Identities*. Cambridge University Press, 96-116, 1998; VV.AA., *Frontera Sur. Nuevas políticas de gestión y externalización del control de la inmigración en Europa*, Virus, Barcelona, 2008, pp. 251-259.

⁵ L. FEKETE, “The deportation machine: Europe, asylum and human rights”, *Race & Class*, vol. 47, num. 1, 2005, pp. 64-78; N. DE GENOVA, Migrant “Illegality” and deportability in every day life”, *Annual Review of Anthropology*, num. 31, vol. 1, 2002, pp. 419-447; S. C. COUTIN, “Exiled by Law: Deportation and the Inviability of Life” en *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, N. PEUTZ and N. DE GENOVA, (eds.), Duke University Press, 2010.

⁶ G. AGAMBEN, *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Pre-textos, 1998; C. HOLGAN y M. MARIN-DOMINE (eds.), *The Camp: narratives of Internment and Exclusion*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle; K. RYGIEL, “Politicizing camps: forging transgressive citizenships in and through transit”, *Citizenship Studies*, vol. 16, num. 5-6, 2012, pp. 807-825.

de los cuerpos policiales encargados de la custodia. No obstante, esto no implica ausencia de activismo en estos espacios⁷. Desde las fronteras hasta los procesos de deportación, pasando por los campos de internamiento o las ciudades son espacios agonísticos o de conflicto, donde migrantes y activistas confluyen en las acciones de denuncia y protesta. Esta protesta no solamente se limita a movimientos sociales, sino que como veremos, las organizaciones profesionales de abogacía y judiciales han formulado quejas e informes que avalan la necesidad de mecanismos que garanticen un mayor control de estos centros en lo que a respeto de los derechos de los internos se refiere.

En el ámbito académico más próximo, desde una perspectiva también crítica se ha prestado especial atención a los mecanismos de detención policial de extranjeros en situación irregular, e incluso a la irregularidad de los propios mecanismos de acuerdo a los estándares de derechos fundamentales constitucionales e internacionales⁸. Los CIEs, como una de las consecuencias derivadas del sistema de detención, han sido necesariamente objeto de análisis pormenorizado y crítico⁹, dejando de manifiesto la innumerable y

⁷ B. HONIG, *Democracy and the Foreigner*, Princeton University Press, 2009; E. ISIN y K. RYGIEL, "Abject Spaces: Frontiers, Zones, Camps" en E. DAUPHINEE Y C. MASTERS (eds.) *The logics of biopower and the war on terror: living, dying, surviving*, Palgrave Macmillan, London, 2007, pp. 181-203; P. NYERS, "Abject cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement", *Third world quarterly*, vol. 24, num. 6, 2003, pp. 1069-1093; MCNEVIN, A., *Contesting citizenship: Irregular migrants and new frontiers of the political*, Columbia University Press, 2011; K. RYGIEL, "Politicizing camps: forging transgressive citizenships in and through transit", *Citizenship Studies*, vol. 16, num. 5-6, 2012, pp. 807-825.

⁸ M. MARTÍNEZ ESCAMILLA Y J.M. SÁNCHEZ TOMÁS, "Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución penal y castigo del inmigrante "sin papeles". Ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales" en F.J. ÁLVAREZ GARCÍA, M. Á. COBOS GÓMEZ DE LINARES, P. GÓMEZ PAVÓN, A. MANJÓN-CABEZA OLMEDA, A. MARTÍNEZ GUERRA, *Libro homenaje al prof. Luis Rodríguez Ramos*, 2013; M. MARTÍNEZ ESCAMILLA Y J.M. SÁNCHEZ TOMÁS, "Controles de identidad y perfil étnico", *Mugak*, num. 57, 2011, pp. 40-49; S. GARCIA, "Dispositivo securitario en un espacio barrial. La práctica policial de los controles de identidad", *Arbor*, num. 188, 2012, pp. 755, 573-590, A. CHUECA, "El Derecho Internacional prohíbe las expulsiones colectivas de extranjeros" *Revista de derecho migratorio y extranjería*, num. 1, 2002, pp. 9-36; H. SILVEIRA, "Biopolítica de Estados expulsores", *Política y sociedad*, vol. 49, num. 3, 2012, pp. 497-517.

⁹ H. SILVEIRA, "Los Centros de Internamiento de Extranjeros y el futuro del Estado de Derecho". *Mientras tanto*, 2002, pp. 93-102; A JARRÍN MORÁN y D. RODRÍGUEZ, J DE LUCAS, "Los Centros de "Internamiento para Extranjeros en España: una evaluación crítica", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, num. 99, 2012, pp. 201-220; C. MANZANEDO, "Resoluciones de los juzgados de control de los centros de internamiento de extranjeros, CIE, 2009-2013". *Revista de derecho migratorio y extranjería*, num. 34, 2013, pp. 249-259; M.

sistemática violación de derechos fundamentales, derivada de la opacidad/falta de transparencia, la arbitrariedad policial, la deficiente situación de las instalaciones y servicios y la difícil presentación de quejas que ha caracterizado este tipo de instituciones de reclusión. Sin embargo, la cuestión del acceso de organizaciones y órganos de control, aún siendo señalada como una reivindicación social y una obligación jurídica para el cumplimiento de los derechos de los reclusos y de las obligaciones institucionales derivada de la más reciente regulación legislativa y reglamentaria, no ha sido planteada como un elemento de estudio pormenorizado en sí mismo. Tal vez sea el reciente y exhaustivo texto de Ángeles Solanes, “Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España”¹⁰, quien dedique más atención a la cuestión del acceso desde la perspectiva de las medidas de control y garantía de derechos.

Desde estas bases académicas, y analizando distintas normas del extenso Derecho de Extranjería, así como informes técnicos y pronunciamientos judiciales, exploraremos algunas de las posibilidades de acceso que el ordenamiento jurídico actual prevé para distintos agentes jurídicos, el grado de inmediatez de esos accesos así como los productos o consecuencias jurídicas que se derivan tras las visitas. En concreto nos centraremos en las figuras del Juez de vigilancia, el Ministerio Fiscal, la Defensoría del Pueblo, relatores internacionales, organizaciones sociales, abogados y parlamentarios. Por distintos motivos no nos detendremos en otros colectivos cuyo acceso al CIE también podría tener un valor jurídico-simbólico en el control de las garantías, como pueden ser los familiares de los internos, los servicios médicos o los medios de comunicación. La normativa no los señala como actores con funciones específicas en la garantía de derechos, pero en cualquier caso su conocimiento de primera mano de irregularidades acaecidas puede derivar en denuncias tanto jurídicas como políticas ante los órganos que se mencionan en este estudio.

Adelantamos ya a modo de conclusiones/recomendaciones (a) la necesidad de aumentar la vigilancia judicial, (b) facilitar la labor de organizaciones

MARTÍNEZ ESCAMILLA, “Expulsión e internamiento de extranjeros: ¿Quiénes están en los CIE?” en I. REIG. FABADO (ed.), *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014; M. REVENGA SÁNCHEZ, y J.J. FERNÁNDEZ ALLES, *Los Centros de Internamiento de Extranjeros. Régimen jurídico tras el Reglamento de 2014 y la STS de 10 de febrero de 2015*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015; J.A. TOMÉ GARCÍA, *Internamiento Preventivo de Extranjeros Conforme al Nuevo Reglamento de los CIE*, Editorial Colex, 2014.

¹⁰ A. SOLANES, “Un análisis crítico de los centros de internamiento de extranjeros en España”, *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, num.19, 2016, pp. 37-76.

sociales y la asesoría jurídica, y (c) reconocer el acceso inmediato e incondicional de las autoridades parlamentarias y judiciales como una garantía total y efectiva de las condiciones en los CIEs.

2. SITUACIÓN JURÍDICA Y EMPÍRICA DE LOS CIES EN EL ESTADO ESPAÑOL

El Estado español cuenta con un total de 8 Centros de Internamiento de Extranjeros diseminados por toda su geografía: Madrid, Barcelona, Valencia, Murcia, Algeciras, Tarifa, Gran Canaria y Tenerife (CIEs como Málaga o Fuerteventura han sido clausurados por distintos motivos). Y recientemente se ha conocido por la prensa la intención del gobierno español de abrir tres nuevos centros en Algeciras, Madrid (Aeropuerto de Barajas) y Málaga.

Según datos del Informe 2017 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Defensoría del Pueblo, en el año 2016, de un total de 35.882 persona detenidas, 7.587 fueron internadas en los CIEs (en 2013, 9.002), de las cuales fueron expulsadas 2.205 (un 29%). Los CIEs con mayor ocupación en 2016 son los de Algeciras (3.101 personas), Madrid (1.526), Barcelona (639); Valencia (829); Murcia (654) Las palmas (633) y Tenerife (215) tienen un volumen menor. Ahora bien, como veremos más adelante, el hacinamiento y el mal estado de las instalaciones es un dato generalizable a todos los centros.

Los numerosos informes sobre las condiciones de los CIEs en España (Parlamento Europeo 2007, la Asociación Pro-Derechos Humanos APDHA, 2008, el Defensor del Pueblo español o el Sindic de Greuges, CEAR 2009, el Ferrocarril Clandestino 2009, Pueblos Unidos 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015; Migreurop 2011 y 2012, Women's Link Worldwide 2012) coinciden en señalar las deplorables condiciones a las que se somete a los allí internados:

1. Condiciones idénticas al confinamiento carcelario: en celdas, con movilidad interna restringida, vigilancia mediante circuitos de cámaras y sensores de movimiento, revisiones e inspecciones de efectos personales, etc.
2. Deficientes condiciones de vida: hacinamiento, insalubridad temperaturas extremas.
3. Menosprecio por la integridad de los internos, abusos, torturas malos tratos.
4. Carencia de medios asistenciales previstos por la Ley como servicios de intérpretes, asistencia jurídica y médica.

5. Falta de transparencia y secretismo.
6. Arbitrariedad de la autoridades y vigilantes: la anomia disciplinaria deja al albedrío de las autoridades y vigilantes del centro la determinación de las normas y, peor aún, las sanciones en la mayor parte, desproporcionadas.

Aunque cada CIE tiene su gran mancha negra. En el CIE de Aluche murió Samba Martine, el 19 de diciembre de 2011 a consecuencia de una neumonía mal asistida. En el de Barcelona murieron Ibrahim Sissé (Guinea Conakry) el 6 de enero de 2012 por un infarto atendido tarde y el Armenio Aramis Manukyan el 3 de diciembre 2013, quien se suicidó en circunstancias extrañas¹¹. En el CIE de Málaga se obligaba a mujeres africanas a participar en fiestas sexuales organizadas por los propios policías que las custodiaban en el turno de noche. Nueve años después de los hechos, durante el juicio, sólo una de las mujeres denunciadas pudo declarar ya que el resto ya habían sido deportadas. Finalmente, una sentencia dictada en junio de 2015 por la Audiencia Provincial de Málaga, ha absuelto a cinco policías nacionales porque no se pudieron probar los abusos sexuales que denunciaron un grupo de mujeres recluidas en el Centro.

En gran media, la mala situación a la que se somete a las personas retenidas es debida por un lado a la fragilidad con la que históricamente se han regulado estos centros; por otro, y ligada a lo anterior, a la alta discrecionalidad/arbitrariedad policial. Así, en lo que respecta al marco jurídico de los CIEs, debemos decir que esta institución de confinamiento aparece ya con la primera Ley de Extranjería, Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. En el artículo 26.2 se señalaba la “posibilidad de acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión mientras se sustancia el expediente”. Más adelante, las sucesivas leyes de extranjería ampliaron los supuestos de internamiento a otros procedimientos similares de devolución y a los procedimientos de expulsión por condena penal.

Durante años, estos escasos artículos han sido desarrollados exclusivamente por normas de rango infra-legal como órdenes ministeriales o de escasa publicidad/seguridad jurídica como instrucciones policiales o directrices internas de cada centro. Por ejemplo, la Circular 8/2007 de 24 de abril, dicta-

¹¹ Ver “Compañeros de la persona que según la policía se ahorcó en el CIE aseguran que sufrió agresiones” Eldiario.es

da por la Comisaría General de Extranjería y Documentación, y que imparte “instrucciones sobre la elaboración de expedientes sancionadores por estancia irregular”. En gran medida, el carácter “no penitenciario” ha derivado en un régimen marcadamente policial.

Finalmente, en marzo de 2014 se ha aprobado el Real Decreto 162/2014, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Esta norma se elabora con una demora de cuatro años, respecto al mandato que la DA 3ª de la LOEX 2/2009, que daba al Gobierno un plazo de 6 meses para la reglamentación de los CIEs. Diversos autores y colectivos de inmigrantes y de defensa de los derechos de los migrantes han coincidido en señalar que este reglamento mantiene el *status quo* correccional de los CIEs, sin profundizar, como éstos pedían, en el desarrollo de los derechos de los internos y las relaciones con los organismos de garantía y control. De hecho, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 10 de febrero de 2015¹², anuló varios artículos relativos a los alojamientos separados para las familias de inmigrantes que están a la espera de expulsión (artículos 7.3 párrafo 2 y el artículo 16.2); el artículo 21.3 que permitía un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente de expulsión; y el artículo 55.2 párrafo primero, referido a registros personales incluso con desnudo integral.

Tal vez sea conveniente recordar que las personas extranjeras internadas en los CIEs, en su mayoría (es decir, sin contar las condenadas por sentencia penal), se encuentran detenidas por una falta administrativa y por tanto sólo tienen limitada la libertad ambulatoria (STC 115/1987). El resto de derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico permanecen intactos. El artículo 62 bis relativo a los “Derechos de los extranjeros internados” enumera entre otros el derecho a ser informado de su situación (a), que se vele por el respeto a su vida, integridad física y salud (b), a ser asistido de abogado (f) e intérprete (h), a visitas y contacto familiar (j), así como a entrar en contacto con organizaciones sociales de protección de inmigrantes (h).

Por lo tanto, y la vista de que existe cierta regulación relativa al funcionamiento interno de los CIEs y de los derechos que asisten a las persona

¹² Recurso contencioso-administrativo ordinario interpuesto por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, por la Federación de Asociaciones de S.O.S. Racismo del Estado Español y por la Federación Andalucía Acoge, solicitando la nulidad de determinados artículos y apartados del Reglamento CIE.

recluidas, debemos plantearnos la hipótesis de que, a la vista de los informes negativos sobre los CIEs, los mecanismos de garantía de aquellos derechos o no funcionan o no existen, y por tanto es necesaria la presencia/intervención de agentes jurídicos y/o autoridades externas (no pertenecientes a la Administración del Estado/Ministerio del Interior) para su respeto/reparación.

3. ¿QUIÉNES TIENEN ACCESO/CONTROL SOBRE EL CIE?

Como señaló Sánchez Morón, “padecemos una situación de atrofia de los instrumentos de control establecidos”¹³. Este autor hacía referencia a la frecuencia con que tanto las Cortes Generales, como los parlamentos autonómicos y corporaciones locales se quejan de la inoperancia de las facultades de control de que disponen, cuando no de las trabas y dificultades que desde la Administración se oponen a su ejercicio. Además, la lentitud, las deficiencias y la ineficacia del control judicial de las administraciones es, siguiendo su reflexión, algo que denuncian actores del Derecho (abogados y profesionales), grupos sociales o simples ciudadanos. En este sentido, y siguiendo la idea de “controles o garantías del Derecho Público” de Jellinek, Sánchez Morón consideró decisivas tanto las garantías sociales como las estrictamente jurídicas. Con respecto a las primeras, “las grandes fuerzas que forman y movilizan la opinión pública, y que expresan fundamentalmente a través de los medios de comunicación, de la creación y difusión de la cultura y de la acción de grupos y organizaciones sociales” deben ser necesariamente atentas, vigilantes y activas para reaccionar contra las disfunciones de la organización política y administrativa. Sánchez Morón hacía hincapié en la relevancia de analizar, respecto de las garantías políticas y estrictamente jurídicas, aquellos mecanismos “organizados en el seno de instituciones públicas” como la supervisión del Gobierno y de la Administración a través de su crítica política” como “el control de la legalidad de su actuación, de su comportamiento económico financiero o de la correcta y eficaz gestión de los servicios públicos”¹⁴.

A lo largo de las distintas normas que componen el Derecho de extranjería encontramos una serie de sujetos autorizados, capacitados o incluso a

¹³ M. SÁNCHEZ MORÓN. *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*, Espasa-Calpe, 1991, pp.14.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 17-18.

quienes se les exige el acceso a los CIEs con el fin de verificar el correcto funcionamiento de estos o el respeto de los derechos de las personas internas. En concreto, y siguiendo a Sánchez Morón, podemos identificar sujetos vinculados con garantías jurídico-políticas, como los Juzgados de control, el Ministerio Fiscal, la Defensoría del Pueblo y otros relatores internaciones, y los parlamentarios; y por otro lado, las garantías sociales que realizan las organizaciones sociales, tanto dentro como fuera de los CIEs a través de informes, campañas y movilizaciones

3.1. Juzgado de Control del CIE

Si bien la estancia en situación irregular es una infracción administrativa y el internamiento una medida cautelar para la expulsión que se realiza en un centro de carácter “no penitenciario”, la “autorización judicial previa” por el juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero (61.1e LOEx) es una condición y garantía necesaria. Así quedó de manifiesto con la ya mencionada STC 115/1985, que acordaba la constitucionalidad de la medida del internamiento, pero siempre mediante intervención judicial, no como mera ratificación de la solicitud administrativa. El control jurisdiccional de la medida cautelar de internamiento, en tanto que es considerada una compulsión sobre las personas que limita derechos fundamentales tan importantes como la libertad de movimiento (17 CE), debe valorar la proporcionalidad de la medida, las circunstancias personales del detenido, así como la posibilidad de una alternativa menos gravosa. El artículo 62 de la LO 2/2009 introdujo como circunstancias a ponderar también “las actuaciones del extranjero tendentes a dificultar o evitar la expulsión, así como la existencia de condena o sanciones administrativas previas y de otros procesos penales o procedimientos administrativos sancionadores pendientes. Asimismo, en caso de enfermedad grave del extranjero, el juez valorará el riesgo del internamiento para la salud pública o la salud del propio extranjero”. Más recientemente, a través de la circular 6/2014, de 27 de julio, de la Dirección General de la Policía, sobre criterios para el ingreso de extranjeros en los CIEs, se estipula directamente que a la hora de solicitar la autorización judicial, se valorarán previamente las circunstancias personales, como tener domicilio en España, vínculos familiares, hijos menores a su cargo o arraigo en nuestro país, y así como la viabilidad real de poder ejecutar la repatria-

ción¹⁵. Como ya hemos dicho, inicialmente se encomendaba la función de velar por los derechos del interno al juez que decretaba el internamiento. Sin embargo, la lejanía de algunos CIEs (Madrid, Valencia y Barcelona con respecto al noroeste del Estado), debido a la zonificación, tras el internamiento la relación del interno con el juez de instrucción es nula y las posibilidades de control de este juez al CIE son mínimas. De ahí su modificación en la LOEx 2/2009.

La principal institución que tiene capacidad real de control y para velar por la integridad del interno es el Juzgado de instrucción del lugar de ubicación del CIE o de las Salas de Inadmisión en Fronteras:

“el Juez competente para autorizar y, en su caso, dejar sin efecto el internamiento será el Juez de Instrucción del lugar donde se practique la detención. El Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento y en las Salas de Inadmisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde estén ubicados, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente” (art 62.6 LOEx).

Esta competencia de control de estancias fue introducida en la última reforma de la Ley de extranjería, en la LO 2/2009, pero su paulatina implantación ha sido excesivamente lenta (16 magistrados con esta función en España). El gran potencial de esta figura reside en que su función es controlar las condiciones de internamiento y garantizar los derechos de los internos. Para ello dispone de dos grandes herramientas:

- la recepción de peticiones y quejas en cuanto afecten a derechos de las personas internadas;
- la visita e inspección de los centros cuando lo estime conveniente y/o tenga indicios de vulneraciones (Art. 62.6 LOEx)¹⁶.

¹⁵ Ver también la STC 96/1995 de 19 de junio o la STEDH de 18 junio 1971 (caso de Wilde, Ooms y Versyp EDJ 1971/1) de que “toda persona privada de su libertad, con fundamento o no tiene derecho a un control de legalidad ejercido por un tribunal y por ello con unas garantías comparables a las que existen en las detenciones en materia penal. La intervención judicial no sólo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad sino que permitirá al interesado presentar sus medidas de defensa, evitando que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario”.

¹⁶ De una manera similar a lo que se recoge en el art. 526 de la Ley de Enjuiciamiento criminal « El Juez instructor visitará una vez por semana, sin previo aviso ni día determi-

Es la segunda opción la que más nos interesa resaltar en este texto ya que ofrece la posibilidad de acceder al interior del centro de forma inmediata, es decir, sin solicitar autorización previa a la dirección del CIE; y entrevistarse con los internos para investigar las quejas y denuncias que reciba vía quejas directas o a través de familiares o abogados. Fruto de esta investigación sería la apertura de oficio de posibles diligencias por vulneración de los derechos de los internos que recoge la Ley de extranjería o incluso derivar a la jurisdicción penal en los casos de lesiones o fallecimientos.

Como señala Martínez Escamilla, estos jueces se enfrentan a importantes obstáculos en el desempeño de su función en el sentido en que no son ellos quienes autorizan el internamiento por lo que no les corresponde a ellos poner fin a internamientos inapropiados¹⁷. Ello no impide, recuerda esta autora, que en cualquier momento se dirijan al juez de instrucción que autorizó el internamiento o al director del centro para numerar las irregularidades y los medios de subsanación. En este sentido, es de interés el auto dictado el 31 de julio de 2015 por la juez de control Victoria Rosell en el que se pone de manifiesto las irregularidades del CIE de Barranco Seco, especialmente en lo que refiere principalmente a derecho a la asistencia letrada e intérprete y el acceso a Internet. Dicho auto es la consecuencia directa de una visita al centro realizada el 25 de junio de 2015 con el fin de “comprobar el grado de aplicación del RD 168/2014 y de cumplimiento de las resoluciones anteriores del Juzgado de Control”, tal y como se había acordado en la última reunión de magistrados y magistradas con funciones de control en el CGPJ. Una consecuencia directa del auto fue la respuesta emitida el 23 de septiembre por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras del Ministerio del Interior, a través de sus servicios jurídicos, en la cual se concluye que el “auto judicial remitido podría conllevar una decisión de cierre del CIE de Barranco Seco y, dado que la situación denunciada es extrapolable al resto de centros, cabría resoluciones similares”.

nado, las prisiones de la localidad, acompañado de un individuo del Ministerio Fiscal (...) En la visita se enterarán de todo lo concerniente a la situación de los presos o detenidos, y adoptarán las medidas que quepan dentro de sus atribuciones para corregir los avisos que notaren».

¹⁷ M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *et al.* *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2016, pp. 41.

3.2. El Ministerio Fiscal

El Ministerio fiscal también tiene legalmente prevista una importante función de control, tanto *a priori*, en el momento de decretar en internamiento; como *a posteriori*, vigilando el funcionamiento del centro.

Como forma de control previo, la fiscalía debe basarse en los criterios definidos en la Circular 2/2006 de la FGE (caducidad de la orden de expulsión, domicilio conocido, trabajo y convivencia familiar, preexistencia de requisitos para el llamamiento, valoración del riesgo de incomparecencia para la expulsión, cumplimiento del plazo máximo de estancia en el CIE, etc). Al igual que el juez de instrucción/control, la fiscalía, en este momento del procedimiento, no es competente para entrar al fondo de la resolución administrativa que ha determinado la expulsión como sanción.

En lo que refiere al control a posterior, el artículo 4.2 de su Estatuto Orgánico prevé entre las obligaciones del Ministerio Fiscal la de “visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente”. La Instrucción 6/1991 impuso a los Fiscales la obligación de visitar periódicamente los CIEs. La Circular 1/1994 concretaba la periodicidad de estas visitas estableciéndola como trimestral, e imponiendo la obligación de dar conocimiento de la visita mediante acta remitida a la Fiscalía General. La Instrucción 5/2007 impuso la obligación de “poner en conocimiento del Delegado o Subdelegado del Gobierno mediante oficio, a través del Fiscal Jefe, las eventuales disfunciones que puedan detectarse” que deberán ser corregidas en plazo razonable.

En este sentido, es interesante la *Nota Interna 1/2015 sobre el protocolo de actuación de los fiscales y modelo de confección del acta de inspección a CIEs*, en la que se ofrecen una serie de pautas destinadas a organizar las visitas a estos centros. Concretamente, “consiste en una sistematización de cada uno de los aspectos que –de acuerdo al nuevo Reglamento CIE– deben ser comprobados para garantizar el debido cumplimiento de la Instrucción FGE 5/2007 (Apartado VI.3. Núm. 12) y servir de base para confeccionar la correspondiente acta”. Además de comprobar las cuestiones técnicas relativas a las instalaciones y a la garantía de los derechos de los internos (y ONGs), en dicho protocolo se distinguen las visitas ordinarias-periódicas de las extraordinarias (sobresaturación de los CIE por avalancha de inmigrantes, incidentes de orden público relevantes, etc.). Así mismo prevé no solo que el Fiscal realice la inspección vaya acompañado

de funcionarios auxiliares o intérprete, o que se recomienda que “sean realizadas por dos Fiscales pudiendo realizarlas ordinariamente el Fiscal Delegado de Extranjería y el Fiscal suplente (Instrucción 2/2002, 11 de febrero)”, sino que prevé que se realicen entrevistas a cuantos internos les interesen. En todo caso, es llamativo la recomendación de los denominados “avisos de cortesía” al Director del CIE, aunque estos deben realizarse “sin excesiva antelación” de forma que “las comprobaciones realizadas en los Centros correspondan a la situación real de los mismos y se corrobore el auténtico quehacer ordinario, tanto de quienes se encuentren internados como de los encargados de su vigilancia y custodia”.

Según la memoria de 2015, durante este año los Fiscales Delegados de Extranjería realizaron nueve visitas de control a los CIE españoles (2 al CIE de Aluche en Madrid, 2 al CIE de Barcelona, 1 al CIE de “Barranco Seco” en Gran Canaria, 3 al CIE de Murcia, 1 al CIE de Hoya Fría en Tenerife, y 2 al CIE de Cádiz). Algunas visitas se han realizado junto con el Juez de Control de Estancia (Murcia, y ocasionalmente en Las Palmas); y en otras, de manera independiente (“en Barcelona se programan de forma tal que las vistas sean alternativas con las que realiza el Juez”). De las visitas realizadas, la Fiscalía otorga calificación de suficiente a las instalaciones de los CIEs, exceptuando al de Algeciras que no supera el mínimo. Aún así, son numerosas las críticas: hacinamiento (Madrid) deterioro de las instalaciones (Madrid, Valencia, Barcelona, Las Palmas); irregular custodia de las grabaciones (Madrid, Barcelona); el cierre de la unidad de mujeres de Murcia; ausencia de servicios sociales superior a un año en Algeciras; dificultades en las comunicaciones con el exterior y con el abogado asignado, etc. Es interesante resaltar también la apertura de diligencias por las denuncias contra funcionarios de los CIEs de Valencia y Madrid por maltrato y lesiones.

Finalmente, la Fiscalía critica la deficiente regulación que la LOEx y la LOPJ en lo que refiere, por un lado, a la figura y competencias de los Jueces de Control de Estancia, y al procedimiento de tramitación de las quejas presentadas por los internos, por otro. Mientras que en Madrid no se da traslado de los expedientes para la emisión de dictamen alguno al Ministerio Fiscal, en Barcelona sí. En el auto del 15 de enero de 2015 del Juez de Control Núm. 1 de Barcelona (relativa a la intervención de la Unidad de antidisturbios en los graves incidentes ocurridos los días 31 de diciembre de 2013 y 1 de enero de 2014) se establece la obligación de remitir al Juzgado de Guardia los partes de asistencia médica de internos por lesiones traumáticas con independencia de la etiología de las mismas.

3.3. La Defensoría del Pueblo y figuras internacionales

La defensa y tutela de los derechos de las personas extranjeras ha constituido una ocupación histórica de la Defensoría del Pueblo como institución de control de la Administración, tanto en la interposición de recursos de inconstitucionalidad¹⁸ y amparo, como en la supervisión y constatación de malas prácticas por parte de la administración¹⁹. Como recientemente ha señalado Relaño Pastor, es cierto que la Defensoría del Pueblo, en sentido estricto, no puede cambiar por sí misma, ningún acto de la Administración. Sin embargo, “sí puede influir en la actitud de la Administración para que modifique actos pasados e incluso, a través de sus correcciones, puede evitar que se repitan los mismos errores en el futuro”²⁰.

En lo que al control de CIEs respecta, la autonomía en la actuación, es decir, por iniciativa propia o de oficio, es una de las competencias que más valor otorga a sus intervenciones ya que puede intervenir de forma rutinaria o tras el conocimiento de una presunta vulneración de derechos, sin esperar a que el afectado interponga una queja o denuncia. En esta labor se enmarcan las visitas a centros y dependencias administrativas como son los CIEs, las comisarías de policías, los centros de menores no acompañados, puestos fronterizos o Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes. Estas visitas periódicas de las que la Defensoría del Pueblo viene dando cuenta en sus informes anuales, están motivadas por un doble marco legal:

- La propia LO 3/1981 del Defensor del Pueblo;
- y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de la ONU de 2002.

¹⁸ El 3 de octubre de 1985 se interpuso por parte del Defensor del Pueblo el primer recurso de inconstitucionalidad en materia de inmigración, contra los artículos 7, 8, 26 y 34 de la Ley 7/1985 de derechos y libertades de los extranjeros en España. La consecuente sentencia del Tribunal Constitucional STC 115/1985, si bien admitió la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa, sí consideró la necesidad de la intervención judicial y otros mecanismos de defensa para evitar la arbitrariedad policial en la detención e internamiento.

¹⁹ J. L. RODRÍGUEZ CANDELA. “La incidencia de la Oficina del Defensor del Pueblo en la política legislativa de extranjería”, *Revista de Derecho migratorio y extranjería*, num. 36, 2014, p. 129-165.

²⁰ E. RELAÑO PASTOR. “Preocupaciones del Defensor del Pueblo en relación con la detención, internamiento y expulsión” en M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *et al.*, cit.

En primer lugar, la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo establece en su artículo 19.2 que “En la fase de comprobación e investigación de una queja o en expediente iniciado de oficio, el Defensor del Pueblo, su Adjunto o la persona en quien delegue, podrán personarse en cualquier centro de la Administración Pública, dependientes de la misma o afectados a un servicio público, para comprobar cuantos datos fueren menester, hacer las entrevistas personales pertinentes o proceder al estudio de los expedientes y documentación necesaria”.

Las posibles deficiencias y quejas recibidas derivan en expedientes contra la Administración por incumplimiento. Y si fueran hechos delictivos debería ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Además, las incidencias que se recojan durante las visitas son sistematizadas e incorporadas a los informes anuales que la Defensoría del Pueblo presenta ante las Cortes Generales. Puede realizar propuestas modificativas de la regulación de los CIEs²¹, e incluso realizar informes extraordinarios.

En segundo lugar, tras la suscripción por parte de España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, como Estado estaba obligado a designar un Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de carácter independiente (art.19). Esta función fue atribuida al Defensor del Pueblo por las Cortes Generales a finales de 2009²². En base a este nombramiento deben atribuirse recursos suficientes para efectuar las visitas que considere oportunas así como para elaborar los pertinentes informes confidenciales y recomendaciones, así como el seguimiento de la elaboración de legislación al respecto.

De ambos supuestos se deduce que la Defensoría del Pueblo no necesita de autorización previa para acceder a los CIEs y entrevistarse con personal laboral o internos para recabar cuanta información necesite para sus investigaciones sobre mala administración, malos tratos, resoluciones administrativas excesivamente rigurosas y/o que situaciones injustas para los extranjeros detenidos.

²¹ Ya en 1993 se formuló por parte de esta institución una recomendación, incorporada finalmente en la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, en la que se reclamaba, entre otras cuestiones “la elaboración de un reglamento de régimen interior, un catálogo de derechos y deberes de los extranjeros internados, mejor control judicial y los medios materiales y humanos para un buen funcionamiento de los CIEs”.

²² Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que introduce una disposición final única en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, designó a esta institución como MNP, asumiendo esta condición a partir del 5 de noviembre de 2009.

Existen otras figuras de defensa de los derechos humanos internacionales similares como el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, o el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la ONU de gran relevancia en lo que respecta a las condiciones de los CIEs. Así ha quedado reflejado en los informes redactados con motivo de las visitas a los Estados²³.

3.4. La Defensa letrada

El acceso al CIE por parte de los abogados de los internos es un elemento básico del derecho fundamental a la defensa letrada y la tutela judicial efectiva (art 24 CE). Debido a la especial gravedad que comporta la incoación de un expediente de expulsión como el internamiento en un CIE, la legislación de extranjería, no sólo reconoce el derecho a asistencia letrada (62 bis 1. e y f LOEx), sino que además está dentro de los supuestos de asistencia letrada gratuita (22 LOEx), aunque muchos internos no lo sepan o no se les diga. Además, dada la dispersión de los centros de internamiento, el abogado identificado en el expediente de la orden de expulsión no reside necesariamente en el lugar del centro de internamiento, por lo que el interno tiene derecho a ser asistido por otro abogado. A pesar de que muchas de las instrucciones y vistas judiciales se realizan fuera del CIE, la reunión entre defensa e interno para preparación de los diferentes trámites es fundamental. Estas reuniones, tal y como han dictaminado diversos autos de Juzgados de Control, como recoge ahora el Reglamento 162/2014, deben realizarse “con total confidencialidad”, es decir, sin la presencia de ningún policía, ni a través de telefonillos ni mamparas, por tanto, en dependencias reservadas al efecto. El acceso de los abogados al CIE debe realizarse, directamente (sin espera de turno), sin restricción de horario, salvo en horas nocturnas, durante al menos 8 horas al día repartidas entre mañana y tarde. El valor de una visita es tal, que la simple aceptación por parte de un interno de reunirse con un letrado constituye en sí mismo una “designa” es decir, el reconocimiento de la asistencia letrada por ese letrado. Es necesario reseñar, aunque sea brevemente, la paulatina creación de Servicios de Orientación Jurídica en los CIEs gracias a los Colegios de Abogados (Madrid, Barcelona o Valencia), mediante los cuales varios abogados acceden diariamente a los CIEs.

²³ http://www.acnur.es/PDF/informe_mision_relatorespecial_racismo_2013_20130806150757.pdf
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/183/38/PDF/G1218338.pdf?OpenElement>

3.5. Las organizaciones sociales

En el contexto europeo, se ha consolidado la presencia de organizaciones sociales dentro de los CIEs para realizar funciones de control como de colaboración. Así por ejemplo, la organización CIMADE en Francia está presente desde los años 80 en la mayoría de los denominados Centres de Retention Administraive²⁴; o JRS Alemania, que ofrece apoyo legal, social y religioso en los centros de detención en Berlín, Múnich y Eisenhüttenstadt²⁵.

Concretamente, el artículo 62 bis de la actual Ley de Extranjería, en consonancia con el mandato de la Directiva 2008/115/CE relativa al retorno (art 16.4), recoge tanto el derecho del interno a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes (art 62 bis 1. j); como el derecho de las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes a visitar los centros de internamiento (62 bis 3.).

Durante el tiempo en que no existió un reglamento, fueron los autos de los Juzgados de Control los que fueron desarrollando las posibilidades de acceso para las organizaciones (Auto del Juzgado de instrucción núm. 6 de Madrid, 13 de enero de 2011; Auto del Juzgado de Control de Las Palmas de Gran Canaria, 30 de marzo de 2012; Auto de los Juzgados de Control de Barcelona, 27 de junio de 2013; Auto del Juzgado de Control de Murcia, 15 de julio de 2013), señalando especialmente que las organizaciones sí tenían derecho a entrar en contacto con los internos sin necesidad de designa previa; que las visitas deben ser ilimitadas (salvo orden público), con un grupo máximo de 10 personas conjuntamente, por personal no necesariamente letrado, con el horario más amplio posible (al menos 6 horas, a la mañana y a la tarde), y en un espacio donde pueda reunirse en privado (no a través de telefonillo ni mamparas); y que las organizaciones podían instalar un buzón individualizado de sugerencias y quejas accesible a los internos.

El nuevo reglamento, concretamente, distingue dos vertientes de la actuación de las organizaciones en el CIE.

²⁴ CIMADE. *Parce qu'il n'y a pas d'étrangers sur cette terre. 1939-2009. Un Histoire de la CIMADE.* 2009.

²⁵ Jesuita Service to Refugees. *Detention in Europe. Germany.* http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=127

En lo que respecta a la vertiente interna, es necesario señalar tres principales funciones. En primer lugar, las organizaciones realizan una labor de prestación de servicios de asistencia sanitaria y social en los centros previa suscripción de los correspondientes conciertos, contratos o convenios y reconocimiento de su condición de entidades colaboradoras (arts 4, 15). En segundo lugar, son relevantes las actividades formativas dirigidas a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y demás funcionarios y empleados públicos al servicio de los centros, en las materias de derechos humanos, régimen de extranjería, seguridad y prevención, así como de enfoque de género y violencia contra las mujeres (art 48). Finalmente, la normativa también prevé la realización de reuniones de seguimiento de la prestación de los servicios sanitarios, asistenciales y sociales (art. 52).

Desde una vertiente externa, el artículo 59 del Reglamento reconoce el derecho de las organizaciones para a defensa de los inmigrantes a visitar los centros. Para ello, estas organizaciones, en un primer lugar, deben estar constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes o dedicadas al asesoramiento y ayuda a solicitantes de protección internacional y los organismos internacionales de semejante naturaleza. Y en segundo lugar, para que los miembros de estas organizaciones accedan al CIE deben de contar con una "acreditación previa", que se solicitará por escrito al director acompañada de a) Copia de sus estatutos, b) Certificado de pertenencia a la organización de los miembros de la misma que soliciten acceder al centro, y c) Objeto de la visita.

Las acreditaciones concedidas serán personales e intransferibles, responsabilidad del titular, y contendrán los datos personales y las medidas de seguridad que se estimen pertinentes por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para asegurar su correcta utilización, y el posible deterioro o signos de manipulación de tales acreditaciones puede dar lugar a la denegación del acceso (art. 59.3 Reglamento).

Resulta interesante el breve plazo de 72 horas que el reglamento impone al Director del CIE para el otorgamiento de permiso y la emisión de las acreditaciones, una vez comprobada la documentación aportada en la solicitud. Este plazo, en base a la literalidad de la disposición que lo contiene, debe necesariamente interpretarse que comienza desde el registro de la solicitud, no siendo la revisión de la documentación una cuestión que suspende el plazo sino una tarea prescriptiva, sino una tarea a realizar dentro del mismo.

El Reglamento también reconoce la posibilidad de que un interno solicite al Director una reunión con una organización determinada, quien debería ser comunicada inmediatamente, y reunirse según el procedimiento y requisitos previstos. Los integrantes acreditados que acudan a la reunión podrán ser sometidos a un examen personal de seguridad si se aprecian por los funcionarios policiales indicios de que pudieran portar objetos o efectos no autorizados o prohibidos. Se dejará constancia de la visita en el correspondiente libro-registro.

3.6. Parlamentarios y cargos electos

Una de las funciones propias de los cargos electos (europarlamentarios, diputados, senadores o parlamentarios autonómicos), a parte de la labor propiamente legislativa, es la labor de control político al ejecutivo. De esta labor se derivan derechos como el planteamiento de preguntas parlamentarias, la solicitud de comparecencia de miembro del ejecutivo o la participación en comisiones de investigación. El recabar información sería una actividad previa e indisoluble del posterior ejercicio de las medidas de control. Como señala Cano Bueso, para que el Parlamento pueda ejercer una crítica solvente a la función del Gobierno, e incluso para proponer iniciativas alternativas es necesario una buena dosis de información que poseen de las Administraciones públicas, y que el diputado, con sus escasos medios, no puede recabar por sí mismo²⁶. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en el Artículo 7.1., se prevé que “para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas”.

En esta labor de recopilación de información ¿Cabe el acceso a centros dependientes de la Administración pública? Algunos reglamentos de asambleas legislativas autonómicas, como el de Andalucía, ha extendido este derecho de información incluyendo la realización de visitas a dependencias administrativas (art. 7.5). La intención de visita debe ser puesta en conocimiento de la Mesa del Parlamento, quien gestionará la solicitud a la Administración, señalando el día y la hora de la visita, y sin obstruir el funcionamiento de la institución que se pretende visitar. De hecho, hace ya mu-

²⁶ J. CANO BUESO, *El “derecho de acceso a la documentación” de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, D.L., Madrid, 1996.

cho años que el TC estimó el amparo de un diputado que solicitó el acceso, acompañado de especialistas y técnicos, a archivos y registros públicos, con el fin de recabar información (STC 181/1989, de 3 de noviembre). En todo caso, cualquier denegación de información por parte de la Administración debe estar suficientemente argumentada para no vulnerar el derecho parlamentario a la información.

Desde este planteamiento, deberíamos plantearnos si dentro de esta categoría de “visita a una dependencia de la Administración con el fin de recabar información” cabe la posibilidad de que un parlamentario solicite el acceso inmediato a un CIE. Ya nos hemos referido a las carencias que la noción de “visita autorizada-concertada” podría implicar en la función de control de los CIEs y el reconocimiento de los derechos de los internos. La inmediatez sería condición indispensable e inherente al propio fin de la actuación.

4. CONCLUSIONES

En los últimos años, en coordinación con la Campaña europea “Open access Now” de la organización Migreurop, se han venido organizando visitas a los distintos CIEs y CETIs del Estado español en la que representantes de Migreurop y parlamentarios de distintas asambleas legislativas accedían, con autorización previa, con el fin de conocer el centro y las condiciones en las que se encuentran los internos. Sin embargo, del análisis normativo y empírico realizado en este artículo se desprenden varias ideas fundamentales en lo que al acceso a los CIEs para el control de los derechos de los internos se refiere.

En primer lugar, en algunos casos las visitas han sido denegadas y en otros casos han tenido lugar con cita previa y bajo un estrecho guiado por parte de la Dirección. Dicho de otra manera, si bien los representantes públicos sí tienen acceso, se ha condicionado a previa solicitud, algo que ha ofrecido mucha información y algo de control, pero con un alcance limitado precisamente por la previsión y preparación de la visita, lo que desnaturaliza en cierto modo la esencia de las visitas con fines de monitorización de centros de reclusión. A fin de un control estricto y transversal, el acceso debería ser inmediato (sin la necesidad de una autorización previa), con objeto de asegurar una observación real de las circunstancias que acaecen en la cotidianeidad de los CIEs.

A esto habría que añadir, en segundo lugar, la posibilidad de entrevistarse con los detenidos, en privado, a fin de recabar también información individualizada de primera mano. Tanto las organizaciones sociales como la asistencia letrada sí tiene reconocido este derecho para el desarrollo de sus labores cotidianas. Es evidente que tanto los jueces de control, fiscales como Defensoría del Pueblo, pueden solicitar la declaración de cualquier interno que consideren que puede aportar elementos en la investigación de hecho que puedan ser constitutivos de irregularidades o violación de derechos. Este mecanismo debería extenderse a los representantes parlamentarios, en su función de recabar información para un efectivo control al ejecutivo, con el fin de obtener una visión más completa. No cabe duda de que su regulación expresa podría suponer una mejora en el tratamiento de este tipo novedoso de control parlamentario.

En tercer lugar, a la luz de los hechos expresados por colectivos sociales, el acceso de periodistas, en calidad de tal profesión ha sido sistemáticamente denegada. A este respecto, si bien los medios de comunicación no están provistos de la autoridad que otorga la representación democrática ni hay mención expresa en la normativa, sí constituyen un elemento complementario a las visitas parlamentarias o de otras instituciones. Por ello, su presencia en los accesos podría aportar una visión gráfica necesaria a la hora de redactar informes o presentar denuncias.

Además, las visitas no solo se limitarían al control de casos concretos que derivan en expedientes específicos; sino que, como se está comprobando en la actualidad, dan pie a otros instrumentos de control al gobierno y a la administración como son las quejas y preguntas al Congreso/senado, la Comisión y al Parlamento Europeo; o la aportación de información a la comisiones de investigación en materias de extranjería e inmigración. En la reunión de la Comisión de Libertades (LIBE) acontecida el 16 de julio de 2015 en sede del Parlamento Europeo, la europarlamentaria Marina Albiol, ante la insuficiente respuesta dada por parte de la agencia Frontex a una pregunta parlamentaria formulada en marzo de ese mismo año, sobre el gasto concreto que la UE destina al control fronterizo en España, manifestó: "Hemos estado en Melilla, hemos mantenido reuniones y sabemos que esto no se ha implementado, y por lo tanto rechazamos que en su respuesta diga lo contrario".

En definitiva, pese a las vulneraciones sistemáticas que constatan los informes de organizaciones sociales e instituciones, la arbitrariedad policial en los CIEs puede ser controlada. Como decía Sánchez Morón, las organizacio-

nes deben ser necesariamente atentas, vigilantes y activas para reaccionar contra las disfunciones de la organización política y administrativa; y los operadores estrictamente jurídicos deben controlar la legalidad de las actuaciones de la Administración. Como hemos visto en este texto, hay mecanismos de acceso previstos en distintos lugares del ordenamiento jurídico, que pueden resultar muy útiles a ese fin y que deberían ser empleados con mayor asiduidad, a la vista de las deficiencias mencionadas. Todo ello mientras se ponen en marcha las alternativas al internamiento²⁷.

IKER BARBERO

*Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho
Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea
Campus Sarriko
48015 Bilbao
Iker.barbero@ehu.eus*

²⁷ P. AIERBE, I. BARBERO y M. MAZKIARAN, "De qué alternativas hablamos". *Mugak*, num. 64-65, 2013, pp. 29-30. J.M. SANCHEZ TOMAS, "¿Hay alternativas al internamiento de inmigrantes irregulares?" *Mugak*, num. 64-65, 2013, pp. 31-34.