

¿ESTÁN JUSTIFICADOS LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS?

Are Immigration Detention Centers Legitimate?

José Luis Rodríguez Candela

Universidad de Málaga (España)

Los centros de internamiento de extranjeros (CIE) están definidos en la Ley de Extranjería como centros de naturaleza no penitenciaria que desempeñan una función cautelar para garantizar la expulsión, devolución o regreso del extranjero que incumple esta misma ley. Sin embargo, los CIE tienen una impronta y una naturaleza claramente penitenciarias e incumplen los requisitos legales. Además, carecen de sentido para la finalidad cautelar con la que fueron ideados. Por ello, lo mejor sería prescindir de los CIE y apostar por medidas cautelares no privativas de libertad, tales como retención de documentación personal, presentaciones periódicas, residencias en centros de acogida bajo el amparo de organizaciones sociales o cualesquiera otras no privativas de libertad.

Palabras clave

No penitenciario, cautelar, infrapenitenciario, devolución, patera, Algeciras-Tarifa

The immigration detention centers are defined by Law on foreigners as centers of a non-penitentiary nature that play a precautionary role to ensure the deportation or return of the foreign who break the Law on foreigners. However, these centers have a clearly penitentiary mark and nature, with non-compliance of the legal requirements and, also, become meaningless in their task of precautionary goal for which they were thought for. Therefore, it would be best to dispense with those centers and enhance non-custodial precautionary measures such as retention of personal documentation, obligation to periodically appear in person, housing in reception centers under social organizations or any other non-custodial measures.

Keywords

Non-penitentiary, precautionary, sub-penitentiary, deportation, boat people, Algeciras-Tarifa

La Ley de Extranjería define que los centros de internamiento de extranjeros (CIE) tienen una naturaleza no penitenciaria y su función cautelar es garantizar la expulsión, devolución o regreso del extranjero que incumple esta Ley de Extranjería a su país de origen o procedencia¹, además de garantizar –función derivada de la previsión del Código Penal– la sustitución de penas privativas de libertad por la expulsión².

Naturaleza no penitenciaria

El artículo 62 bis, apartado 1 de la ley orgánica 4/2000 (en adelante LOEXIS) proclama, como venía siendo habitual, que estos centros de internamiento no tendrán carácter penitenciario. Por ello debemos acudir al artículo 7 de la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP)³, donde se señala qué ha de ser considerado «centro penitenciario», recogiendo los establecimientos de preventivos, de cumplimiento de penas y establecimientos especiales donde prevalece el carácter asistencial –hospitalarios, psiquiátricos y centros de rehabilitación–. El hecho de que los internos no sean objeto de tratamiento ni clasificación no es suficiente –como dice García Catalán⁴ para establecer diferencias entre un centro penitenciario y un CIE, ya que en los centros penitenciarios de preventivos a los internos tampoco se les trata ni se les clasifica, sino que tan solo se ejercen labores de retención y custodia⁵.

En principio cabría pensar que la Ley de Extranjería ha realizado una definición negativa diciendo que podrán ser CIE todos aquellos centros de retención que no tengan carácter penitenciario, es decir, aquellos que no estén incluidos en el mencionado artículo 7 de la LOGP. Esta definición se ha planteado en referencia a los calabozos de la policía en una temprana discusión sobre si serían o no lugares adecuados para el internamiento de los extranjeros pendientes de alguna de las formas legales de repatriación. No sin sentido, se planteaban Mercedes Puente y Fábrega Ruiz⁶ que los calabozos no se encuentran recogidos dentro del

artículo 7 de la LOGP, por lo que en principio, partiendo de esta interpretación literal, nada habría que objetar a que cumplan con la condición exigida en el artículo 60 de la LO 4/2000. Más aún, Estrada Carrillo⁷ también ponía ya de manifiesto estas dudas, amén de explicitar que, de no aceptarse los calabozos de las comisarías o los depósitos municipales de detenidos como lugares de internamiento de extranjeros, la Ley de Extranjería vendría inaplicable por ausencia –en aquel entonces– de otros lugares adecuados en el número y ubicación necesarios. Sin embargo, estos autores reconocen que los calabozos o depósitos municipales no cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad para una estancia superior a 72 horas, que es el límite temporal para el que estaban inicialmente pensados⁸.

Pronto viene a ponerse en duda esta interpretación, pues la aplicación de las leyes no puede quedarse en una interpretación literal o etimológica de las palabras, sino que ha de procurar alcanzar el sentido propio de las mismas en relación con todo su contexto. Por ello, podemos mantener que el legislador ha procurado crear un régimen de privación de libertad diferenciado del riguroso régimen penitenciario por tratarse de una infracción administrativa, no de una sanción penal.

A este respecto cabe destacar, por su carácter innovador, el auto de la Audiencia Provincial de Valencia de 14 de enero de 1987 –citado por Estrada Carrillo–, que, para negar el internamiento en un calabozo, declara: «La aplicación de las leyes no puede quedarse en una interpretación literal o etimológica de las palabras, sino que ha de procurar alcanzar el sentido propio de las mismas en relación con todo su contexto, sus antecedentes legislativos y la realidad social, como enseña el artículo 3.º del Código Civil, es decir, que frente al puro sentido etimológico ha de prevalecer la interpretación teleológica o finalista de la norma»⁹.

Navajas Ramos profundizó en esta interpretación y destacó que «no penitenciario» no solo se refería a los no sometidos al régimen y dependencia de la administración penitenciaria, sino a un lugar no destinado a la detención de personas por razón de delitos¹⁰. En el mismo sentido, Alarcón Mohedano mantiene que el legislador procura crear un régimen de privación de libertad privilegiado y diferenciado del riguroso régimen penitenciario por ser una infracción administrativa la cometida por el extranjero y no tratarse de una sanción penal¹¹. El

¹ Artículos 61.1 e, 62.1, 58.6 y 60.1 de la LO 4/2000 *Ley orgánica de derechos y libertades de los extranjeros en España y de su integración social*.

² Artículo 89 del Código Penal.

³ LO 1/79, de 26 de septiembre (BOE, n.º 239, 5 de octubre de 1979).

⁴ García Catalán, J. M. (2002): *Infracciones, sanciones y procedimiento en la Ley y el Reglamento de Extranjería*. Barcelona: Atelier, p. 400.

⁵ Artículo 8 de la LOGP.

⁶ Heredia Puente, M.; Fábrega Ruiz, C. (1997): *Medidas cautelares en el derecho de extranjería. Internamientos, expulsiones y otros aspectos de derecho de extranjería*. Colex, p. 54.

⁷ Estrada Carrillo, V. (1993): *Extranjería*. Trivium, p. 313.

⁸ Heredia Puente, M.; Fábrega Ruiz, C.: *op. cit.*, p. 55.

⁹ Estrada Carrillo, V.: *op. cit.*, p. 312.

¹⁰ Navajas Ramos, L.: «La detención e internamiento de súbditos extranjeros», en *Revista de Estudios del Ministerio Fiscal*, n.º 3. Madrid: p. 90.

¹¹ Alarcón Mohedano, I., y otros (2002): «Derecho de extranjería.

mero hecho de que estos centros de internamiento no estén recogidos en la Ley Orgánica General Penitenciaria no basta para negar el carácter penitenciario de los mismos, sino que deben existir diferencias sustanciales entre unos y otros, y no precisamente a favor de los centros penitenciarios.

Lo que sí está claro es que el «estatus jurídico» del extranjero internado es de relación especial de sujeción, como bien pone de manifiesto Del Río Fernández¹². Opinión contraria mantiene Daunis Rodríguez¹³.

Otra interpretación –desde nuestro punto de vista la más acertada– es la que entiende que la negación del carácter penitenciario significa que el nivel de calidad de estancia de las personas privadas de libertad en los centros de extranjeros ha de ser, cuando menos, superior al existente en los centros penitenciarios; es decir, ha de suponer un régimen privilegiado¹⁴. En este sentido se desenvuelve la exigencia de que los CIE estén dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios, así como la declaración –también realizada en el apartado 2.º del artículo 60 LOEXIS– de que los extranjeros solo están privados del derecho ambulatorio. Sobre este régimen privilegiado, el Tribunal Constitucional ha manifestado: «El que no tengan carácter penitenciario es una garantía adicional que trata de evitar que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios»¹⁵. Además, la sentencia comentada manifiesta la necesidad de que existan diferencias sustanciales en las condiciones físicas de su ejecución o, lo que es lo mismo, diferencias sustanciales entre un CIE y una cárcel, diferencias que han de suponer evidentemente –por lo antes expresado por el Tribunal Constitucional– un régimen privilegiado del primero frente al segundo, nunca al revés. Sin embargo, a estas alturas podemos afirmar –en palabras de Eugenia Relaño– «que esta doctrina del Tribunal no ha sido aplicada con la debida claridad por parte de los distintos organismos con competencias en el internamiento de extranjeros...»¹⁶.

Práctica administrativa y jurisprudencial». Dykinson, p. 443.

¹² Del Río Fernández, L. J. (1999): «Estatuto jurídico del extranjero sometido a la medida cautelar de internamiento», en *El extranjero en el derecho penal español, sustantivo y procesal*. Madrid: pp. 102-104.

¹³ Daunis Rodríguez, A. (2014): «Reglamento de los centros de internamiento de extranjeros: una nueva oportunidad perdida», en *Diario la Ley*, n.º 8418, Sección Doctrina, 11 de noviembre, año XXXV, 8010/2014. Editorial la Ley.

¹⁴ FJ I, último párrafo de la STC 115/87 de 7 de julio (BOE de 29 de julio de 1987).

¹⁵ Sentencia TC n.º 115/87 de 7 de julio (BOE de 29 de julio de 1987), FJ 1.º, penúltimo párrafo.

¹⁶ Relaño Pastor, E. (2016): «Preocupaciones del Defensor del Pueblo en relación con la detención, internamiento y expulsión...», en Martínez Escamilla, M. (coord.): *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*. Consejo General

Igualmente el Tribunal Supremo, en su sentencia de 11 de mayo de 2005 que resolvió sobre la ilegalidad –entre otros– de algunos de los apartados del art. 30 de la OM de 1999¹⁷, en el párrafo 2.º de su Fundamento de Derecho Tercero viene a incidir en esta interpretación cuando manifiesta que el

La realidad de estos centros es que presentan en sus instalaciones graves deficiencias, tales como enormes carencias por su antigüedad, falta de mantenimiento y reformas de los edificios que los albergan

Tribunal Constitucional, refiriéndose a la sentencia antes citada, ha considerado asimilable en cuanto a garantías exigibles la privación de libertad del extranjero en aplicación de la Ley de Extranjería con la detención preventiva, supuesto en el que el estatuto jurídico de los afectados ha sido regulado por la Ley Orgánica 1/1979 General Penitenciaria.

El Comisario de Derechos Humanos –en el informe sobre su visita a España en marzo de 2005–¹⁸ pone de manifiesto la concepción penitenciaria en la organización de los centros de internamiento, entre otras cosas, por primar los elementos de seguridad sobre otros. Como denuncia Alarcón Mohedano¹⁹, la situación es precisamente la contraria de la que se pretendía conseguir, es decir, no cumplen esos mínimos de confortabilidad a los que era obligado con esta interpretación.

Este planteamiento se hizo a modo de exordio ante el Tribunal Supremo cuando se recurrió por Andalucía Acoge, APDHA y SOS Racismo el reglamento que regula los centros de internamiento. Sin llegar a entrar en el fondo de la cuestión planteada, el Pleno de la Sala de lo Contencioso de este Alto Tribunal, en su sentencia de 10 de febrero de

del Poder Judicial, Cuadernos Digitales de Formación, p. 95.

¹⁷ Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (BOE de 24 de febrero de 1999).

¹⁸ Álvaro Gil Robles. Punto 9.º del apartado VI, «Inmigración y asilo», de su informe.

¹⁹ Alarcón Mohedano, I., y otros: *op. cit.*, p. 443.

2015²⁰, tan solo reconoce la coherencia del planteamiento y, sobre la base de este, que alguno de los preceptos parezcan ilegales a las entidades recurrentes. También llega a manifestar, en su FJ 4.º, que «[...] el régimen de los centros de internamiento no tenga carácter penitenciario, con la consecuencia que parece derivarse de ello de que el régimen de internamiento haya de ser menos restrictivo [...]», pero sin llegar a dar o quitar la razón en el planteamiento inicial de forma expresa, lo cual hubiera supuesto una clarificación definitiva del alcance de esta privación de libertad y del carácter no penitenciario de la misma.

La orden de cierre de la antigua prisión de Algeciras es paradigmática de lo que estamos diciendo²¹:

[...] Esta ampliación de la red ha permitido prescindir de otros varios que, según el referido plan, no resultaban adecuados para el cumplimiento de las exigencias legales. Así, desde el año 1991 se han clausurado los viejos centros [...] de Algeciras [...].

Pues esta prisión clausurada acabó siendo el centro de internamiento de Algeciras²². No parece que sea este el carácter no penitenciario que declara la Ley de Extranjería.

Sin embargo, pese a este argumento, la situación infrapenitenciaria de los CIE ha quedado reflejada en múltiples informes del CGPJ, el Defensor del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Fiscalía General del Estado y autos de los juzgados de control, entre otros.

La realidad de estos centros es que presentan en sus instalaciones graves deficiencias –como denuncia Cristina Manzanedo–²³, tales como enormes carencias por su antigüedad, falta de mantenimiento y reformas de los edificios que los albergan. La propia Fiscalía General del Estado en su memoria de 2014²⁴ manifestó: «En términos generales, las instalaciones con que cuentan los CIE son solamente aceptables».

Sin ánimo de ser exhaustivos, pues no es objeto de este trabajo, destacamos las siguientes deficiencias que incumben a la mayoría de los CIE en nuestro país:

- Existencia de ventanas con planchas metálicas perforadas que impiden la visión y no dejan pasar la luz ni permiten una adecuada ventilación.

- Existencia de humedades y frío en las habitaciones, sin calefacción ni refrigeración.
- Ventanas oxidadas y que no cierran bien.
- Ausencia de enfermerías, que obligan a los internos enfermos a convivir con los sanos.
- Ausencia de instalaciones de ocio, deportivas y de entretenimiento.
- Ausencia de servicios sociales en varios CIE.
- Existencia de mamparas de cristal que impiden el contacto de los internos con los familiares y amigos. Esta situación, a criterio de los jueces de control, «limita gravemente el derecho a la intimidad, a la dignidad personal y a recibir un trato humanitario y no degradante, máxime cuando se trata de personas que están privadas de libertad no por haber cometido un delito, sino solo para ser expulsadas de España»²⁵.

Respecto al CIE de Algeciras, el Defensor del Pueblo ha solicitado expresamente su cierre en multitud de ocasiones por no reunir las mínimas condiciones para la estancia de los internos²⁶ y la Fiscalía General del Estado señaló: «El principal problema que plantea el CIE de Algeciras [...] no son las deficiencias o carencias que presenta, sino el establecimiento en sí mismo, ya que se trata de un antiguo establecimiento penitenciario». Continúa diciendo: «A ello se añaden los problemas de construcción o vejez del edificio, aquejado de problemas de humedad»²⁷.

El mismo Gobierno reconoce en su respuesta a pregunta en el Senado: «El diseño arquitectónico del CIE de Algeciras, a pesar de no ser el más adecuado, permite, con unas condiciones de habitabilidad dignas, la custodia preventiva y cautelar de extranjeros»²⁸. Continúa diciendo el Gobierno en su respuesta que se está trabajando en un nuevo modelo de CIE. Sorprende que tras treinta y siete años de existencia de esos centros de privación de libertad no tengan aún un modelo, circunstancia que ha dado lugar a que se utilicen para centros de internamiento edificios que han sido antiguas cárceles, calabozos, cuarteles militares abandonados, fortines decimonónicos, caballerizas, etcétera.

En relación al CIE de Tarifa, el Defensor del Pueblo consideró necesario reparar los daños y el deterioro que sufren las dependencias del centro por la humedad, así como renovar el mobiliario que se

²⁰ BOE de 19 de mayo de 2015.

²¹ Orden 30/8/2000, BOE de 13 de septiembre de 2000.

²² Creado por la Orden PRE 3483/2006, de 13 de noviembre de 2006 (BOE de 15 de noviembre de 2006).

²³ Manzanedo, C. (2016): «Las calamitosas condiciones de internamiento en los CIE españoles», en Martínez Escamilla, M. (coord.): *op. cit.*, p. 251.

²⁴ Memoria 2014 de la Fiscalía General del Estado, p. 392.

²⁵ Auto del Juzgado de Control n.º 1 y 7 de Barcelona (15 de enero de 2014).

²⁶ Informe MNP del año 2010 y 2012 y en su visita realizada el 4 y 5 de febrero de 2014 y 14 y 15 de febrero de 2017, según se recoge en el auto de 8 de mayo de 2017 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Algeciras en sus funciones de juez de control, expediente de control de estancia en CIE n.º 53/2017.

²⁷ Memoria 2008.

²⁸ Respuesta del Gobierno de 20 de abril de 2017 en el Senado a la senadora señora Mora Grande (GPPD).

encuentra en mal estado, instalar un sistema de calefacción para evitar la humedad –dada la proximidad al mar–, suprimir rejas de habitaciones y ventanas, suministrar material deportivo y de ocio y un largo etcétera²⁹.

Respecto a ambos CIE, el juzgado de control, en sus autos de 12 de diciembre de 2016³⁰ y en el anteriormente citado de 8 de mayo de 2017, dispuso lo siguiente, que nos da una idea de la situación infrapenitenciaria que venimos denunciando de ambos CIE:

Dispongan:

- 1.º: la construcción de espacios lúdicos adecuados en espacio y contenido,
- 2.º: la instalación de luz natural en las habitaciones de los internos,
- 3.º: la supresión de rejas en las habitaciones de los internos,
- 4.º: la instalación de apertura inmediata de las habitaciones desde el exterior,
- 5.º: lo necesario para garantizar la realización, en el momento del internamiento, de las pruebas necesarias para la identificación de, al menos, tuberculosis, VIH, sífilis, hepatitis A, B, y C, sarcoptosis, pediculosis, scabiasis y parásitos intestinales,
- 6.º: la instalación en los dormitorios de taquillas o mesas para que los internos depositen sus enseres,
- 7.º: la necesidad de adaptar el modelo de parte de lesiones facilitado al servicio médico por la empresa Clínica Madrid a los requisitos exigidos en el informe del Defensor del Pueblo sobre «los partes de lesiones de personas privadas de libertad»,
- 8.º: la remisión del parte de lesiones directamente al juzgado por parte del servicio médico o, en su caso, en sobre cerrado a la dirección para su remisión a la autoridad judicial,
- 9.º: la suscripción de un acuerdo con el Colegio de Abogados de Cádiz, Sección Algeciras, para que en el centro exista un Servicio de Orientación Jurídica,
- 10.º: la instalación de buzones específicos para las distintas ONG que visitan el centro, la Cruz Roja, el Juzgado de Control o la dirección del centro,
- 11.º: la entrega de crema hidratante a los internos en el kit de higiene personal,
- 12.º: la creación de un registro informático donde conste, correlativamente, un resumen de las quejas o peticiones formuladas por los internos para un mejor control de las mismas,
- 13.º: la ampliación del número de cámaras de videovigilancia en zonas comunes y pasillos, al existir zonas que no tienen cobertura, y la instalación de una cámara de videovigilancia en la habitación de separación temporal,
- 14.º: el libre acceso del director o jefe de seguridad

del centro al visionado de las imágenes grabadas,

- 15.º: la comprobación del grado de cumplimiento de los contratos que el Ministerio del Interior ha suscrito con empresas externas que prestan servicios en el centro, en concreto con la empresa Albie (alimentación), Clece (limpieza), Clínica Madrid (salud) y OHL (mantenimiento),
- 16.º: la instalación de un sistema de apertura mecánica de las habitaciones y de un sistema de climatización en todos los módulos y espacios comunes,
- 17.º: la instalación de duchas en las habitaciones del módulo B y C de hombres,
- 18.º: la asistencia médica las veinticuatro horas del día,
- 19.º: la inclusión en el boletín informativo que se entrega a los internos a su ingreso de información sobre violencia de género, trata de seres humanos, violencia sexual y *habeas corpus*,
- 20.º: la instalación de un registro informático donde conste, de manera correlativa, un resumen de las quejas o peticiones formuladas para conocer el total de las efectuadas en un concreto período de tiempo,
- 21.º: la creación de un registro de las separaciones temporales o del uso de otros medios de contención, como la fuerza física o el uso de grilletes, en donde conste la hora de inicio y finalización y los motivos de la misma.

Y además la señora directora del CIE de Algeciras y el Ministerio del Interior deberán disponer:

- 1) la construcción de pistas deportivas en el módulo de hombres y en el de mujeres,
- 2) la instalación de servicio de lavandería para los internos,
- 3) la supresión de mamparas de cristal y hierro en la sala destinada a las comunicaciones y visitas del exterior,
- 4) la instalación de máquinas de refrescos o de tabaco,
- 5) la instalación de duchas individuales en las habitaciones de los internos que ocupan el Módulo II,
- 6) la reapertura de las salas de ocio de los módulos de los hombres como espacio lúdico.

Por su parte, el señor director del CIE de Tarifa y el Ministerio del Interior deberán disponer:

- 1) la supresión de habitaciones con más de tres internos, así como la instalación en cada una de ellas de ducha, WC con retrete y cisterna, y lavabo, así como pared o una puerta que cubra todo el cuerpo del interno,
- 2) la supresión de las duchas colectivas,
- 3) la reparación de la máquina de refrescos existente,
- 4) la instalación de un espacio concreto y reservado donde los internos puedan recibir visitas del exterior,
- 5) la necesidad de que por parte del servicio médico se emita un informe en el que conste que el interno que va a ser expulsado está listo para viajar (*fit to travel*).

²⁹ Según visita realizada el 14 y 15 de febrero de 2017, como se recoge en el auto de 8 de mayo de 2017 citado *ut supra*.

³⁰ Auto de 12 de diciembre de 2016 del juzgado de instrucción n.º 1 de Algeciras en sus funciones de juez de control, expediente de control de estancia en CIE n.º 242/2016.

En cuanto al CIE de Las Palmas, el juzgado de instrucción n.º 8 de Las Palmas de Gran Canaria³¹, en funciones de juzgado de control, ha puesto de manifiesto el incumplimiento del Reglamento de centros de internamiento³² respecto a materias como el necesario servicio médico o asistencia social y jurídica. También se denuncia la ausencia de locutorios para entrevistas con letrados o sala de visitas para familiares y amigos, y la insuficiencia de las hojas informativas. Igualmente se ponen de manifiesto deficiencias estructurales en el edificio, antigua prisión provincial con una clara disposición carcelaria, que por su antigüedad es un edificio protegido.

Con fecha 28 de septiembre de 2016³³, el mismo juzgado denuncia «restricciones injustificadas en cuanto al *kit* de aseo que se les suministra a las mujeres a su llegada al centro y que sigue sin incluir por defecto productos de higiene íntima tales como compresas. De esta forma, las mujeres se ven obligadas a pedir las expresamente bien en la enfermería en horario de mañana o directamente a los agentes, en la actualidad todos varones, que las custodian, provocando ello una situación que puede considerarse injustificadamente humillante».

También obliga a entregar tres mudas de ropa interior a las mujeres, pues solo se les daba una.

Respecto al CIE de Aluche (Madrid), también han sido muchas las resoluciones de los juzgados de control que han puesto de manifiesto las pésimas condiciones de estancia en el mismo. A modo de ejemplo, el auto de 18 de enero de 2017 del Juzgado de Instrucción n.º 6, en funciones de juez de control del CIE, debió recordar a la administración que compete a esta dotar a los extranjeros residentes de ropa suficiente y evitar, entre otras, que los internos tengan que dormir con la única ropa que poseían y que esto no es competencia de las ONG –como, al parecer, pretendía la administración–, pues la relación de sujeción especial es con la administración del Estado, no con las ONG. En ese mismo auto le conmina a dotar al centro de calefacción para evitar afecciones a la salud, dadas las bajas temperaturas.

El auto de 16 de octubre de 2014 del mismo juzgado recuerda algo tan básico y elemental que sonroja, como es que «se proporcione el derecho a recibir los alimentos diarios a las personas internadas y para el caso de una situación excepcional se les proporcione a los internos e internas la alimentación en sus habitaciones».

También exige que se reserven habitaciones para personas enfermas, dotando a la enfermería del instrumental suficiente para que sea «digna de tal nombre».

En cuanto al CIE de Valencia, el auto de 26 de abril de 2011, realiza una manifestación tan clarificante de la naturaleza penitenciaria del CIE que confirma la tesis que venimos manteniendo en este trabajo: «Las visitas con el exterior se encuentran sometidas a restricciones materiales que en muchos casos son mas gravosas, incluso, que en establecimientos penitenciarios, desarrollándose a través de mamparas de cristal [...]. Desde luego, tal separación conforma una característica de locutorio carcelario o penitenciario»³⁴.

Idéntica exigencia realizó el juzgado de control de Barcelona, porque «privar a los internos del último contacto físico, aunque solo sea una caricia o abrazo de sus familiares o amigos, es poco humanitario y absolutamente evitable por parte del Estado»³⁵.

Por su parte, el juez de control de Murcia, en su auto de 16 de julio de 2013, estableció que se ha de garantizar la asistencia de intérpretes a los internos en los reconocimientos médicos en el CIE para que el idioma no sea un obstáculo para el derecho a la salud. También recordaba la obligación de enviar los partes de lesiones de los internos al juzgado de guardia³⁶.

No hemos de olvidar que la DA 2.ª del Reglamento de CIE estableció que la aprobación del mismo no conllevaba incremento de gasto público ni dotaciones, ni retribuciones ni gastos de personal, lo que es una manifestación evidente de la situación en la que se encuentran estos centros de internamiento. Sirva como ejemplo que en los últimos diez años en el CIE de Algeciras, pese a su antigüedad, tan solo se ha invertido 65.441,50 € y en el de Tarifa 27.465,26 €³⁷.

Creo que todos estos ejemplos –descritos, no los olvidemos, por juzgados de instrucción y no por las ONG– suponen una confirmación palmaria de que los centros de internamiento en nuestro país tienen una clara naturaleza penitenciaria, incumpliendo el mandato legal.

³¹ Auto de 31 de julio de 2015, dictado en el procedimiento 3342/2015.

³² Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (BOE de 15 de marzo).

³³ Auto de 28 de septiembre de 2016, dictado en el procedimiento 4552/2016.

³⁴ Auto de 26 de abril de 2011 dictado en el procedimiento de ley 62/2000 1/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Valencia en funciones de juez de control.

³⁵ Auto del Juzgado de Control n.º 1 y 7 de Barcelona (15 de enero de 2014).

³⁶ Auto del Juzgado de Control de Valencia (26 de abril de 2011).

³⁷ Respuesta del Gobierno en el Senado a la senadora doña Isabel Mora Grande el 27 de abril de 2017.

Función cautelar

Aparte del carácter no penitenciario, la Ley de Extranjería en sus artículos 61 y 62 otorga a los centros de internamiento una función exclusivamente cautelar y preventiva, lo que fue confirmado por el Tribunal Constitucional³⁸.

Para valorar el cumplimiento de esta función cautelar hemos de analizar la eficiencia de la misma, es decir, la relación entre recursos utilizados y logros conseguidos³⁹. En esa línea, podemos observar cómo en los últimos años el número de expulsiones ejecutadas desde los CIE (2.205 personas en 2016) en función de los ingresos (7.597 personas ese mismo año) ha ido disminuyendo y en el 2016 alcanza tan solo el 29,02%⁴⁰. Esto nos lleva a afirmar que casi el 71% de personas ingresadas en los CIE, es decir, 7 de cada 10, sufrieron una privación de libertad innecesaria incluso para los propios fines de la política migratoria del Estado. Estos datos los reflejamos en el siguiente gráfico⁴¹.

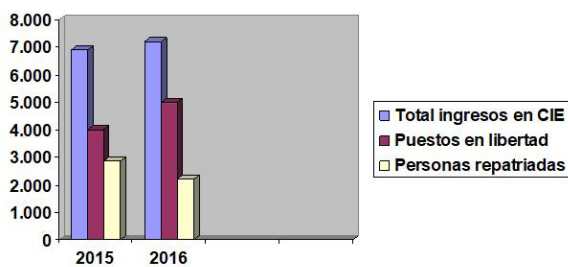


Gráfico 1. Fuente: elaboración propia.

En relación a las repatriaciones totales en 2016 (9.241 personas), tan solo 2.205 personas lo fueron desde los centros de internamiento, lo que supone únicamente un 23,86%⁴². De forma que podemos afirmar que casi 8 de cada 10 personas repatriadas no necesitaron pasar por los centros de internamiento, lo que pone de manifiesto la inutilidad de esta medida cautelar.

³⁸ STC 115/87 citada *ut supra*.

³⁹ García España, E.: «Costosa e inhumana privación de libertad en CIE», en *Razones para el cierre de los CIE. Del reformismo al abolicionismo*. Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI), Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, Sección Málaga, Universidad de Málaga, p. 39.

⁴⁰ Datos del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura (MNPT), 2016.

⁴¹ Elaboración propia con los datos de las respuestas a la diputada señora Mora Grande.

⁴² Respuesta del Gobierno de 17 de mayo de 2017 en el Senado al senador señor Iñarritu García (Grupo Parlamentario Mixto).

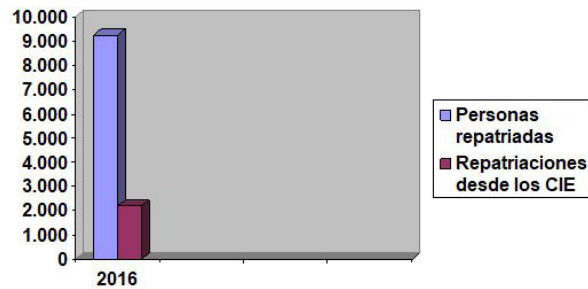


Gráfico 2. Fuente: elaboración propia.

Si nos centramos en el CIE de Algeciras-Tarifa, que albergó en el 2016 al 40,82% de los internados en todo el Estado⁴³, tan solo se han ejecutado el 15% de las repatriaciones.

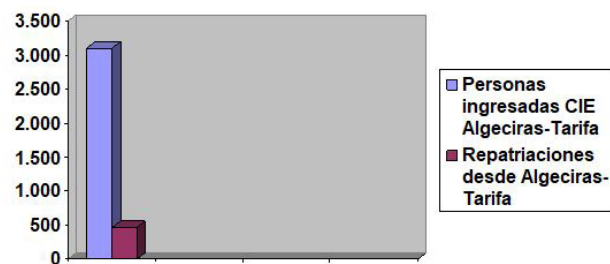


Gráfico 3. Fuente: elaboración propia.

Pero es más, si sumamos los internamientos en los CIE de la frontera sur –Algeciras-Tarifa, Las Palmas y Tenerife–, donde suele privarse de libertad a aquellos que acceden a nuestro territorio a través de vías marítimas y que en el cómputo estatal suponen casi el 52% de los internamientos en toda España –es decir, más de la mitad de la población de los CIE–, no llega al 10% (9,24%) el número de repatriaciones ejecutadas. Ello pone de manifiesto que los internamientos de quienes arriban a nuestras costas son absolutamente innecesarios, pues no consiguen el objetivo cautelar deseado.



Gráfico 4. Fuente: elaboración propia.

⁴³ Informe CIE 2016 del Servicio Jesuita a Migrantes, utilizando datos del Ministerio del Interior (p. 22).

Si seguimos enfocando esta realidad y nos centramos en el CIE de Algeciras y el «anexo» de Tarifa –el análisis sobre su dudosa legalidad lo dejaremos para otro trabajo, pues es más que discutible–⁴⁴, observamos que en el 2016 allí se ingresó exclusivamente a varones⁴⁵ que habían llegado por vía marítima a través del mar de Alborán y el estrecho de Gibraltar, de los cuales menos de un 4% (80 personas)⁴⁶ fueron devueltos. Cifra, por cierto, que contrasta con las dadas por el Gobierno a la senadora señora Mora Grande, en donde en referencia al mismo período de 2016 manifiesta que no se ha producido ninguna devolución desde Tarifa⁴⁷.

De la respuesta del Gobierno en el Senado⁴⁸, en el 2016 constan ingresados en el CIE de Algeciras-Tarifa 540 no subsaharianos y 2.561 subsaharianos (3.101 personas), de los cuales fueron puestos en libertad 2.526 personas, entre ellas 2.427 subsaharianos (un 94,76%) y 99 no subsaharianos, lo que pone de manifiesto que la devolución de los subsaharianos que llegan en patera no alcanza el 4%, siendo por ello absolutamente gratuita la privación de libertad de estas personas, pues no se cumple la finalidad preventiva y cautelar del internamiento.

La propia Dirección General de la Policía –en la circular 6/2014, sobre criterios para solicitar el ingreso en CIE–⁴⁹ reconoce que ha de valorarse la viabilidad de llevar a cabo la repatriación antes de pedir el internamiento. En concreto, en el punto 1.2 establece el análisis de la probabilidad real de la ejecución de la repatriación, análisis que o bien no se está haciendo –con lo que la policía incumple su propia circular– o los analistas son muy malos –a la vista de los datos antes reflejados–. Ese análisis ha de hacerse teniendo en cuenta si el extranjero está o no provisto de documento de viaje, si existe misión diplomática en nuestro país, si se trata de un extranjero que no será documentado por su misión diplomática o si, pese a ser documentado, es factible que transcurra el plazo máximo de internamiento (sesenta días).

Por otro lado, el Gobierno se plantea abrir nuevos centros de internamiento en Madrid, Algeciras

y Málaga⁵⁰, «fruto de la necesidad de reforzar su existencia –según manifiesta el ministro del Interior. Y continúa–: Comprendo que ustedes quieren cerrar los CIE, pero son necesarios, porque son una herramienta para controlar la política migratoria que tiene la Unión Europea».

¿Se ha planteado el Gobierno seriamente la utilidad de estos centros de internamiento a la vista de las cifras anteriores? ¿Sabe el Gobierno cuál ha sido la ocupación media de los existentes?

La respuesta es claramente negativa, ya lo hemos visto con las cifras anteriores y lo completamos con lo que a continuación exponemos.

La ocupación media de los CIEs para el 2016 ha sido del 48,62%, es decir, que han sobrado más de la mitad de las plazas, incluso en los de mayor ocupación (Algeciras y Murcia). En estos la ocupación no ha llegado al 75%⁵¹; en concreto, en el de Algeciras-Tarifa la ocupación media fue del 71,36%, según el portal de la transparencia⁵².

Respecto del plazo de estancia media, frente a los 60 días que prevé la Ley de Extranjería como máximo⁵³, no llegamos al 24,47%, siendo incluso inferior en el Algeciras-Tarifa, que es del 21,11%, y Madrid, 21,96%. Luego, tampoco se justifica por este motivo la apertura de nuevos centros de internamiento de extranjeros⁵⁴.

Con todo ello podemos concluir este ensayo afirmando que los centros de internamiento tienen una impronta y una naturaleza claramente penitenciarias, con incumplimiento de los requisitos legales, además de carecer de sentido para la finalidad cautelar con la que fueron ideados. Por ello, lo mejor sería prescindir de los mismos y apostar por medidas cautelares no privativas de libertad, tales como retención de documentación personal, presentaciones periódicas, residencias en centros de acogida bajo el amparo de organizaciones sociales o cualesquiera otras no privativas de libertad.

Esta contribución ha sido escrita en el marco del proyecto I+D+i «La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización» (IUSMIGRANTE), DER2016-74865-R (AEI/FEDER, UE).

⁴⁴ Villahoz Rodríguez, J. (2016): «Especial consideración al CIE de Algeciras», en Martínez Escamilla, M. (coord.): *op. cit.*, p. 287.

⁴⁵ Respuesta a la senadora doña Isabel Mora Grande (GPPOD) de 19 de diciembre de 2016.

⁴⁶ Respuesta portal de la transparencia de 21 de abril de 2017, dictada expediente 001-013706.

⁴⁷ Respuesta del Gobierno de 7 de junio de 2017 en el Senado a la senadora señora Mora Grande (GPPOD).

⁴⁸ Respuesta del Gobierno de 7 de junio de 2017 en el Senado a la senadora señora Mora Grande (GPPOD).

⁴⁹ De 11 de julio de 2014.

⁵⁰ Véase: <http://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-gobierno-abrira-tres-nuevos-cie-inmigrantes-situacion-irregular-20170404174146.html>

⁵¹ Respuesta del Gobierno de 17 de mayo de 2017 en el Senado al senador señor Iñarritu García.

⁵² Respuesta portal de la transparencia de 10 de mayo de 2017, dictada expediente 001-014350.

⁵³ Art. 62.2.

⁵⁴ Respuesta del Gobierno de 7 de junio de 2017 en el Senado a la senadora señora Mora Grande (GPPOD).