



Defensor del Pueblo de España



INFORME
A LAS
CORTES GENERALES
2011

| | | |
|-------------|--|------------|
| 5. | MIGRACIONES E IGUALDAD DE TRATO..... | 400 |
| 5.1. | Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el exterior..... | 401 |
| 5.1.1. | Atención a emigrantes..... | 401 |
| 5.1.2. | Asistencia y protección consulares..... | 406 |
| 5.2. | Entrada a territorio nacional..... | 409 |
| 5.2.1. | Procedimiento para la emisión de carta de invitación | 409 |
| 5.2.2. | Actuaciones en puestos fronterizos. Denegaciones de entrada..... | 410 |
| 5.2.3. | Autorizaciones de regreso y dificultades para la obtención de visados de entrada | 414 |
| 5.3. | Tratamiento a polizones | 416 |
| 5.4. | Entrada de extranjeros por puestos no habilitados..... | 419 |
| 5.4.1. | Seguimiento de la visita al Centro de Primera Acogida y Detención de Motril (Granada) | 419 |
| 5.4.2. | Seguimiento de la visita a los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla y Ceuta..... | 420 |
| 5.5. | Menores extranjeros no acompañados | 421 |
| 5.5.1. | Determinación de edad | 421 |
| 5.5.2. | Declaración de desamparo. Alcance y cesación de la tutela..... | 425 |
| 5.5.3. | Problemas en la documentación de la residencia legal | 427 |
| 5.5.4. | Traslado de menores entre comunidades autónomas y Registro Central de Menores Extranjeros no Acompañados | 431 |
| 5.5.5. | Situación de los extutelados..... | 432 |
| 5.5.6. | Visitas a Centros..... | 436 |
| 5.5.6.1. | Seguimiento de visitas realizadas en años anteriores | 436 |
| 5.6. | Centros de internamiento de extranjeros | 438 |
| 5.7. | Expulsiones y devoluciones | 446 |
| 5.7.1. | Atención y protección a víctimas de violencia de género en situación irregular | 446 |
| 5.7.2. | Actuaciones relacionadas con cuestiones de procedimiento | 448 |
| 5.7.2.1. | Asistencia jurídica | 448 |
| 5.7.2.2. | Procedimientos de devolución..... | 449 |
| 5.7.2.3. | Procedimientos de expulsión..... | 450 |
| 5.8. | Víctimas de trata de seres humanos | 456 |
| 5.9. | Centros de gestión administrativa..... | 464 |

Por lo que se refiere al Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla, la Consejería de Bienestar Social y Sanidad de la Ciudad Autónoma de Melilla considera que sus decisiones sobre el trato dispensado a los menores son correctas y no procede introducir modificación alguna. Tampoco consideran procedente revisar el criterio de esperar al transcurso de nueve meses para instar la autorización de residencia de los menores. De lo anterior se ha dado traslado a la Fiscalía, quien ya ha comunicado la próxima elaboración de un informe en relación con la situación de los menores acogidos en 2010 y 2011, y ha comunicado que está en trámite la elaboración del Protocolo Marco de Menores Extranjeros no Acompañados que analizará, entre otros, los procesos de documentación y las nuevas opciones reglamentarias que prevé la tramitación de oficio de los expedientes (10034933).

5.6. Centros de internamiento de extranjeros

El pasado año 2010 asesores de la Institución adscritos a la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, visitaron los Centros de internamiento de extranjeros de Algeciras (Cádiz), Barcelona, Madrid, Málaga, Murcia y Valencia, así como las dependencias existentes en Tarifa (Cádiz) que se utilizan también como centro de internamiento en la práctica. Durante el año 2011 han continuado las visitas a los centros en Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Valencia y Madrid. Asimismo, en los primeros días del año 2012 se giró nueva visita, en compañía de un experto externo, especialista en medicina legal y forense, al Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona. El seguimiento de las citadas visitas se realizará en el informe anual correspondiente a 2011 que presentará el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Se ha considerado procedente realizar, en primer lugar, un análisis general, transcurridos ya veinticinco años desde que esta Institución formuló el día 3 de octubre de 1985 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. El Defensor del Pueblo planteaba en primer lugar una serie de consideraciones básicas sobre los valores constitucionales en los que se fundamentaba el recurso y, entre otros, con los derechos en relación con los cuales pudiera estar legitimado constitucionalmente el establecimiento de restricciones a su ejercicio por extranjeros, se planteaban una serie de cuestiones, que aún hoy resultan de completa actualidad: “¿significa ello que la Constitución otorga un ‘cheque en blanco’ al legislador ordinario?, ¿puede el legislador determinar cuantas restricciones considere oportunas?”. Estas reflexiones enmarcaban el primer motivo de inconstitucionalidad que se centraba en someter a la consideración del tribunal la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda imponer una sanción que implique una privación de libertad, por entender que esa posibilidad era contraria al artículo 25.3 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional estableció, en Sentencia 115/1987, de 7 de julio, que la posibilidad de privar de libertad a personas extranjeras por la comisión de una infracción administrativa, no es inconstitucional siempre que esté sometida a un control judicial, señalando además que la decisión que acuerde el internamiento ha de ser adoptada mediante resolución judicial motivada y que esta no solo controlará el carácter imprescindible de la pérdida de libertad, sino que permitirá al interesado presentar sus medios de defensa, evitando así que la detención presente el carácter de un internamiento arbitrario.

A la vista de las quejas que, de manera incesante, el Defensor del Pueblo ha seguido recibiendo desde entonces, resulta preciso recordar también otros dos pronunciamientos de la citada resolución en relación a los centros de internamiento. En primer lugar, el Tribunal Constitucional estableció que la medida de internamiento tiene un carácter excepcional

de modo que “no es la sustanciación del expediente de expulsión, sino las propias circunstancias del caso, por razones de seguridad, orden público, etc., las que han de justificar el mantenimiento de esa pérdida de libertad, siendo el juez, guardián natural de la libertad individual, el que debe controlar esas razones”. Por otra parte, el tribunal señala que la referencia que realiza la norma a que el internamiento ha de tener lugar en centros que no tengan carácter penitenciario, constituye “una garantía adicional que trata de evitar que el extranjero sea sometido al tratamiento propio de los centros penitenciarios”. A estas alturas, se puede decir 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.

Por eso, desde 1987 el principal empeño del Defensor del Pueblo en esta materia ha sido comprobar la efectividad de ese control judicial y recordar a la Administración que estos centros no tienen carácter penitenciario, por lo que se ha de extremar el celo a la hora de regular las condiciones de vida de las personas en ellos internadas. Así, con motivo del informe monográfico sobre «Asistencia Jurídica a los Extranjeros en España», presentado en 2005, esta Institución formuló una recomendación para que se crease la figura del juez de control de las condiciones de internamiento, que ha sido finalmente recogida en la reforma operada en la Ley Orgánica 4/2000 por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre (artículo 62.6). En esa misma norma, en su disposición adicional tercera, confería al Gobierno un plazo de seis meses para elaborar un reglamento que regule el régimen de internamiento. Sin embargo, el problema principal continúa aún sin solventarse, ya que la definición de los centros es de carácter negativo, esto es, se establece que no tendrá naturaleza penitenciaria, pero no regula cómo ha de ser ésta y cuáles han de ser sus límites. Resulta necesario recordar que la norma que aborda estas cuestiones deberá tener el rango normativo suficiente puesto que podría llegar a regular el ejercicio de derechos fundamentales.

Estos años de supervisión constante de las condiciones en los centros de internamiento de extranjeros en España a través de las visitas giradas, siempre sin aviso previo, así como de la tramitación de las quejas recibidas, han permitido a esta Institución la identificación de las carencias más significativas del actual modelo, de las que se ha dado puntual traslado a los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia. En primer lugar, se ha identificado una acusada tendencia a priorizar las medidas de seguridad y control policial de los centros, en claro detrimento de las condiciones de vida de los internos y del mantenimiento de sus derechos no afectados por la privación de la libertad deambulatoria. Además, resulta necesario evaluar la adecuación del modelo de gestión actual que, básicamente supone la custodia directa por parte del Cuerpo Nacional de Policía, en un período dilatado de tiempo de personas de muy diversa procedencia. Resultaría más lógico que dicha custodia policial se realizara desde el exterior de las instalaciones, asignando el papel de coordinación de la convivencia en el centro a personal especializado en la intervención social.

Se ha señalado también la necesidad de establecer unos mecanismos efectivos de control de la actuación policial dentro de los centros, debido principalmente a la falta de identificación de los funcionarios que trabajan en ellos (esta cuestión pareció que comenzaría a solucionarse con la nueva uniformidad, aunque el pequeño tamaño de los caracteres de la placa dificulta gravemente la identificación), así como a las carencias y limitaciones del sistema de videovigilancia que no se encuentra instalada en todas las zonas y sólo permite una grabación limitada de las imágenes y el posterior almacenamiento de las mismas. De manera reiterada, se ha dado traslado a la Administración de la preocupación de esta Institución ante la ausencia generalizada de servicios de asistencia social dentro de los centros, a pesar de estar previsto en la normativa, lo que ayuda a crear un difícil clima de convivencia, dificultando enormemente las labores de custodia de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que se ven obligados a

realizar labores que van más allá de las que tienen encomendadas. En el momento de redacción de este informe solo el Centro de Madrid cuenta con una asistencia social estable en convenio con Cruz Roja, si bien la Dirección General de la Policía ha informado de la intención de ampliar el citado convenio a otros centros de internamiento.

Se ha constatado la ausencia de criterios uniformes para solicitar el ingreso en un centro de internamiento, mezclándose en los mismos extranjeros que, tras salir de prisión, están pendientes de ser expulsados con personas que han sido detenidas por mera estancia irregular. Por tanto, resulta preciso dictar instrucciones claras que permitan a los funcionarios de policía encargados de tramitar un expediente sancionador en materia de extranjería conocer que la sanción tipo por la mera estancia irregular es la multa y no la expulsión. Estos criterios resultan especialmente necesarios en momentos como los que vivimos en los que las entradas irregulares han disminuido significativamente y el número de extranjeros en situación irregular que viven en España cuentan ya en un importante número de casos con un grado de arraigo familiar, social o económico que resulta preciso evaluar de manera individualizada.

A continuación se resumen las principales actuaciones que se han llevado a cabo en el año 2011 con relación a esta materia. En primer lugar, se ha de dar cuenta de la investigación iniciada tras la queja recibida por el fallecimiento de un ciudadano extranjero en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Barcelona. La asociación compareciente se lamentaba de la no adopción de medidas adecuadas que, a su juicio, podrían haber evitado el fallecimiento del interesado. La Fiscalía dio traslado de la resolución judicial dictada en mayo de 2011 en la que se concluye que el fallecimiento se produjo por causa suicida, por ahorcamiento tras colgarse con una sábana de una rejilla del techo de su habitación. Asimismo, la citada resolución concluye que no se deduce, siquiera de manera indiciaria, la existencia de actitudes de omisión o descuido de los responsables del centro respecto a la situación física o

psíquica del finado, ya que consta acreditado que el interesado fue visitado por un médico diez días antes del fallecimiento y que éste no observó problemática significativa. Finaliza señalando que no se pudo tomar declaración a los compañeros de habitación del finado ya que habían sido expulsados o puestos en libertad y se desconocía su paradero, sin que lo anterior impidiese acordar, como solicitó el Fiscal y a lo que se adhirió la asociación personada, el sobreseimiento libre de la causa (10010197).

Por otra parte, en el próximo informe se dará cuenta del resultado de la investigación abierta por el fallecimiento de una interna, el día 19 de diciembre de 2011, en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid. En el momento de elaboración del presente informe, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha remitido escrito en el que señala que por esos hechos se están instruyendo unas diligencias previas en un Juzgado de Instrucción de Madrid, por lo que se solicitará a la Fiscalía que mantenga informada a esta Institución de su tramitación (11024730).

Debe señalarse que, como norma general de actuación, tan pronto como esta Institución tiene conocimiento del fallecimiento de algún interno o de cualquier episodio violento que pudiera implicar malos tratos o vejaciones a internos, se inicia la correspondiente actuación ante las autoridades policiales y, en la mayoría de los casos, se gira visita a los centros para visionar las cámaras de seguridad, entrevistar a los afectados y posibles testigos y revisar cualquier otra incidencia o dato relacionado con los hechos, todo ello con pleno respeto a la correspondiente investigación judicial seguida por el posible ilícito penal, de la que se realiza siempre el oportuno seguimiento a través de la Fiscalía General del Estado. Así, debe dejarse constancia de que en este año han concluido seis investigaciones que comenzaron en ejercicios pasados sobre cinco denuncias de presuntos malos tratos en los Centros de Barcelona y Madrid, tras tenerse conocimiento del sobreseimiento provisional de las distintas causas penales abiertas.

En el año 2011 se han investigado también dos denuncias formuladas por ciudadanos que se encontraban en el Centro de internamiento de extranjeros de Madrid. Una de ellas ha finalizado tras ser puesto en libertad el extranjero y hallarse en paradero desconocido, por lo que se procedió al archivo de la causa. La segunda hacía referencia a las afirmaciones de un ciudadano extranjero que relataba haber sido víctima de una agresión sexual por parte de otros internos y golpeado por dos funcionarios de custodia con resultado de fractura de muñeca y dos dedos. A este respecto, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras manifestó que el compareciente mostró una actitud incívica e inadecuada con los demás internos, funcionarios y trabajadores del Centro y protagonizó sucesivos altercados por los que tuvo que ser aislado, de lo que se dio siempre cuenta a las autoridades judiciales competentes. En varias ocasiones el juzgado solicitó su traslado al hospital, lo que se realizó en contra del criterio de los servicios médicos del centro, procediéndose finalmente a su expulsión. Por su parte, la Fiscalía General del Estado informó de que las diligencias previas incoadas tras la denuncia del interesado resultaron archivadas al no existir elementos suficientes para determinar la acreditación de infracción penal alguna, con lo que se ha concluido la actuación. Continúa la investigación por unos hechos ocurridos en el año 2009 en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia para conocer las circunstancias en las que se produjo la expulsión de un interno que denunció haber sido objeto de malos tratos en el citado establecimiento (08018464, 090028189, 09002158, 09008633, 10001012, 10020576, 11000607 y 11009665).

En conexión con lo anterior, resta señalar que en el anterior informe ya se expresó la preocupación de esta Institución por el sobreesimiento de actuaciones judiciales seguidas por presuntos malos tratos, al haberse expulsado en ocasiones al interno antes de su toma de declaración. Para finalizar este apartado, se ha de dejar constancia de que aún continúan en tramitación las diligencias judiciales iniciadas en el año 2006, tras la

denuncia formulada por varias internas contra funcionarios de custodia de Málaga por su presunta implicación en posibles abusos sexuales. En la última comunicación recibida de la Fiscalía durante el período de elaboración del presente informe se indicaba que el procedimiento, ya convertido en sumario, se encuentra en trámite procesal de instrucción, calificación y apertura de juicio oral. Por lo anterior, se ha solicitado a la Fiscalía que mantenga informada a esta Institución hasta la finalización de las actuaciones (06034620).

Se inició también una investigación ante la Fiscalía tras tenerse conocimiento de la denuncia formulada por varias organizaciones en representación de numerosos internos, que también se dirigieron al Defensor del Pueblo en solicitud de ayuda, que se lamentaban de las condiciones generales del Centro de Internamiento de Extranjeros de Valencia. La Fiscalía remitió copia de una resolución del Juzgado de Instrucción número 3 de Valencia, en funciones de control jurisdiccional del establecimiento, dictado en el mes de abril de 2011, en la que se exigía que se dotara de los preceptivos servicios sociales, se entregara a los internos que lo solicitaran la misma información y el mismo servicio que en la sanidad pública, se propiciara que las entrevistas entre internos y letrados fuera reservada, se posibilitara que las mamparas existentes en la sala de visita no supongan un obstáculo para el contacto directo entre internos y visitantes, así como que se facilitara el libre acceso de las organizaciones no gubernamentales sin más restricciones que las derivadas del descanso nocturno y el horario de comedor.

Se ha solicitado a la Fiscalía que informe sobre el seguimiento que, en su caso, se pudiera estar realizando del cumplimiento de las deficiencias detectadas en la citada resolución judicial, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual. De igual modo, debe mencionarse que tras el inicio de una huelga de hambre de un interno del centro de Valencia se apreció una correcta actuación, al haberse realizado un seguimiento médico exhaustivo con detallada y periódica información a

la autoridad judicial competente. En este mismo centro se supervisó la atención médica dispensada a una ciudadana argelina, concluyendo que fue debidamente asistida sin que presentara alteraciones físicas o psíquicas que hicieran necesario dispensarle el medicamento que ella solicitaba, ni su traslado al hospital. Asimismo, se pudo comprobar que por parte de la dirección del centro se mantuvo puntualmente informado de la situación al juzgado que autorizó el internamiento (11000898, 10033774, 11024730, 11015699 y 11015796).

En el presente año ha concluido una investigación iniciada en 2005 con la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad del Ministerio del Interior, tras recibirse un completo informe referido a “los criterios generales para la construcción, ampliación o reforma de los Centros de internamiento de extranjeros”. De igual modo en los últimos años se ha realizado un seguimiento sobre la posible ampliación del Centro de Detención e Internamiento de Extranjeros de Puerto del Rosario (Fuerteventura), que ha finalizado al indicar ese mismo organismo que dado el notable descenso de llegadas de embarcaciones a las costas canarias y las restricciones presupuestarias, no resulta oportuno iniciar los trámites para que se declaren de interés general dichas obras para subsanar las incompatibilidades que la ampliación del centro presentaba respecto a las ordenanzas urbanísticas municipales (05040254 y 07030694).

5.7. Expulsiones y devoluciones

5.7.1. Atención y protección a víctimas de violencia de género en situación irregular

La Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, modifica los artículos 31.bis y 59.bis de la Ley Orgánica 4/2000. Por lo que se refiere a la situación de los ciudadanos extranjeros, víctimas de delito en situación