

Nº: 1.292/2013/1.228/2013

SEÑORES:

Romay Beccaría, Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2014, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de la Orden de V. E. de 26 de noviembre de 2013, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros.

De los antecedentes remitidos resulta:

Primero.- El proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros consta de un preámbulo, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento, una disposición derogatoria y tres finales. Por su parte, el Reglamento se compone de sesenta artículos divididos en siete títulos, una disposición adicional, una transitoria y tres finales. Los títulos del Reglamento son los siguientes: Disposiciones generales, características y estructura orgánica de los centros (artículos 1 a 16), estatuto jurídico de los extranjeros ingresados (artículos 17 a 20), procedimientos de actuación: ingresos, salidas, traslados y conducciones (artículos 21 a 38), normas de convivencia y régimen interno (artículos 39 a 47), formación del personal del

centro y mecanismos de control e inspección (artículos 48 a 53), medidas de seguridad (artículos 54 a 58), y participación y colaboración de las organizaciones no gubernamentales (artículos 59 y 60).

Viene acompañado de una memoria del análisis de impacto normativo que explica que el proyecto da cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, al tiempo que incorpora los cambios normativos y sociales acaecidos desde la entrada en vigor de la Orden de Presidencia de 22 de febrero de 1999, a la que sustituye. Expone que se ha considerado oportuno dedicar un Reglamento específico a la regulación de los centros de internamiento de extranjeros, aparte del Reglamento general de la Ley de extranjería (aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril), dada la relevancia de la materia y la importancia de los derechos afectados y de sus garantías. Afirma que el objetivo es realizar una profunda reforma en esos centros, por lo que se diferencian dos ámbitos bien distintos: el de seguridad de los centros y las personas, que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía, y el logístico y asistencial, que debe ser asumido por personal ajeno a la policía, en particular por funcionarios de la Administración General del Estado, como más adecuado. En cuanto al impacto presupuestario, indica que la única diferencia en la estructura de los centros con la vigente Orden de 22 de febrero de 1999 es la secretaría, que pasa a ser un órgano específico, pero que como ya estaba contemplada con otro carácter el Reglamento no introduce cuestiones nuevas que incrementen el gasto público, tal y como se expresa en la disposición final primera. Señala que en la actualidad el coste de funcionamiento de los centros es de 8.875.948,04 euros, en los conceptos de alimentación, limpieza, mantenimiento, consumos y asistencia médica, más 400.000 euros de subvención a la Cruz Roja Española para programas asistenciales. Expresa que para alcanzar un grado satisfactorio de cobertura de las necesidades derivadas del funcionamiento de los centros habría que añadir otros 3.040.000 euros para servicios (intérpretes, servicios sociales y refuerzo asistencia médica) y suministros (kits de aseo, vestuario, ocio, prensa, gastos farmacéuticos, ajueres y lavandería), más otros 2.560.000 euros en gastos de infraestructura y equipamientos en los ejercicios 2013 y 2014. No obstante, asevera que estas necesidades se cubrirán con cargo a los

presupuestos ya disponibles de gastos corrientes e inversiones, “sin que se genere impacto presupuestario”.

Segundo.- Redactada una primera versión del texto, fue informada por el Pleno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su sesión de 22 de noviembre de 2012. Entendía que se debía abordar un cambio más profundo en la gestión de los centros, abandonando el modelo estrictamente policial, y que se debía mantener el nombre “centro de internamiento de extranjeros”, en vez del propuesto “centro de estancia controlada de extranjeros”. Proponía suprimir el término “antecedentes policiales” para la separación de los internos e incorporar diversas instalaciones y servicios como necesarios, tales como instalaciones para prácticas religiosas y servicios de orientación jurídica. Sugería que el secretario no perteneciera al Cuerpo Nacional de Policía. Consideraba que debía incluirse la posibilidad de que el extranjero accediese a su expediente y pidiese una copia, así como la comunicación previa por escrito al interesado de la fecha de expulsión, número de vuelo y ciudad de destino, con una antelación mínima de 72 horas. Expresaba que los horarios de visita habían de ser lo más amplios posibles y que debía suprimirse el registro con desnudo integral, por ser innecesario y afectar a derechos fundamentales.

Tercero.- El 23 de noviembre de 2012 la Secretaria General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación informó que no tenía observaciones que formular.

Cuarto.- El 13 de diciembre de 2012 remitió un primer informe el Secretario General Técnico del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, junto con otro de la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Quinto.- El 17 de diciembre de 2012 emitió un primer informe el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Sexto.- El 19 de diciembre de 2012 emitió un informe el Consejo Fiscal, que entendía que el proyecto era necesario y que debía conservarse la denominación de centros de internamiento, pues así aparecían nombrados en diversas normas, frente al eufemismo de “estancia controlada”: apuntaba como alternativas “centros de internamiento temporal” o “centros especializados de internamiento temporal”. Afirmaba que el régimen protector de derechos del proyecto debía ser aplicable a las salas de inadmisión, también amparadas por los jueces de control de estancia según la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Manifestaba sorpresa porque tras la regulación pormenorizada de los servicios sanitarios y de asistencia social no se mencionase el servicio de asistencia jurídica que por imperativo del artículo 60.2 de la Ley Orgánica citada debía existir, el cual se podría cubrir mediante acuerdos con los Colegios de Abogados. Por último, consideraba superfluo el precepto que preveía que el Ministerio Fiscal podía en cualquier momento visitar los centros y emitir informe, examinar los expedientes y los libros y solicitar información, pues estas funciones se derivaban claramente del Estatuto Orgánico y en general las funciones del Ministerio Público debían ser definidas en normas de rango legal.

Séptimo.- El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su sesión de 20 de diciembre de 2012, aprobó su informe sobre el proyecto. Entre otras cuestiones, indicaba que el examen personal de los internos incluso con desnudo integral si fuera indispensable, aunque se previese para situaciones excepcionales, no estaba contemplado en la ley, con lo que suponía una restricción de los derechos de los internos sin control judicial suficiente. Señalaba que el texto era en exceso impreciso en varios puntos.

Octavo.- El 26 de diciembre de 2012 informó la Subdirección General de Asilo.

Noveno.- El 27 de diciembre de 2012 el Secretario General Técnico del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió un

informe de la Directora del Gabinete de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Décimo.- El 9 de enero de 2013 emitió informe el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior. Entendía que las referencias legales a los centros de internamiento de extranjeros eran genéricas y no impedían que una norma reglamentaria les diera otra denominación. Sugería que el proyecto definiese con mayor precisión los estándares mínimos exigibles respecto de las condiciones materiales de los centros. Entendía que el alojamiento separado de las familias internadas en espera de expulsión debía garantizarse, por imponerlo así el artículo 17 de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008. Expresaba que el término “antecedentes policiales” que empleaba el proyecto en varios preceptos no tenía respaldo en la legislación vigente.

Undécimo.- El 16 de enero de 2013 emitió informe la Secretaria General Técnica del Ministerio de Justicia. Consideraba que la regulación del examen personal del interno incluso con desnudo integral si fuera indispensable carecía de cobertura legal e incurría en nulidad.

Duodécimo.- El 11 de marzo de 2013 la Subdirectora General Adjunta de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior remitió una copia del informe de Amnistía Internacional titulado “Hay alternativas: no a la detención de personas inmigrantes. Comentarios al borrador del Gobierno sobre el reglamento de los centros de internamiento de extranjeros”. Este texto ponía de relieve diversas deficiencias en el funcionamiento de los centros de internamiento, que a su juicio no se solucionaban con el proyecto, pues seguía reproduciendo el modelo imperante de claro predominio de las funciones de vigilancia y control. Mencionaba que no había ninguna razón por la que no se pudiera permitir el uso de teléfonos móviles en los centros o no se facilitase el acceso a internet y postulaba que se ampliaran los horarios de visita y el acceso de las organizaciones sociales al interior del centro y que se informase a los internos con antelación sobre las circunstancias de la ejecución de la expulsión.

Decimotercero.- El 1 de abril de 2013 la Oficina Presupuestaria del Ministerio del Interior informó que no tenía observaciones, ya que la Unión Europea iba a financiar todas las actividades relacionadas con el retorno forzoso de los inmigrantes, incluyendo los centros de internamiento.

Decimocuarto.- El 11 de abril de 2013 la Secretaria General Técnica del Ministerio de Justicia emitió un nuevo informe, en el que se ratificaba en aspectos del anterior.

Decimoquinto.- El 9 de mayo de 2013 el Secretario General Técnico del Ministerio de Empleo y Seguridad Social emitió un nuevo informe en el que proponía que se añadiese un precepto sobre el mecanismo de coordinación e intercambio de información entre los centros de estancia temporal de inmigrantes y los centros regulados en el proyecto.

Decimosexto.- El 21 de mayo de 2013 emitió nuevo informe el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en el que decía que en el marco de la situación económica actual el planteamiento de un incremento neto de gasto de como mínimo 4.600.000 euros resultaba inasumible.

Decimoséptimo.- El 6 de junio de 2013 emitió informe el Director de la Agencia de Protección de Datos.

Decimoctavo.- El 14 de junio de 2013 informó la Dirección General de la Policía en relación con los informes recibidos y propuso un nuevo texto para el proyecto. Entendía que la previsión de registro con desnudo integral había sido considerada ajustada a Derecho por el Tribunal Constitucional y que era necesaria para preservar la seguridad de todo el personal y la del propio interno.

Decimonoveno.- El 25 de julio de 2013 informó el Secretario General Técnico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Indicaba que el planteamiento de un incremento neto de gasto de como mínimo

5.600.000 euros era inasumible, en especial dado el importante volumen de deudas e insuficiencias que soportaba el capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios de la Dirección General de la Policía.

Vigésimo.- El 6 de noviembre de 2013 el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior informó favorablemente el proyecto.

Vigésimo primero.- Remitido el expediente en consulta urgente al Consejo de Estado por Orden de V. E. de 7 de noviembre de 2013, con entrada al día siguiente, el Presidente del Consejo de Estado solicitó que fuera completado con los siguientes documentos:

1.- Documentación relativa al trámite de audiencia practicado y, en particular, con las resoluciones que comunicaron el texto a efectos de audiencia y con los escritos de alegaciones recibidos. Se ha de notar que consta en la memoria que se recibieron informes de grupos parlamentarios (Popular, Socialista, Convergencia i Unió, Unión Progreso y Democracia y Mixto), de Colegios de Abogados (de Madrid y Barcelona), de la Sala de Coordinación de Extranjería de la Fiscalía de Madrid y de otras entidades (Andalucía Acoge, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Convivir sin Racismo, Federación Estatal de Asociaciones Sos Racismo, Foro Galego de Inmigración, Grupo Inmigrapenal, Karibú, Médicos del Mundo, Migreurop, Mugak, Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes, Pueblos Unidos, Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona y Parroquia de San Carlos Borromeo de Madrid), aunque ninguno figura en el expediente.

2.- Resolución del Secretario de Estado de Administración Pública en la que, por delegación del Ministro, otorga la aprobación previa a que se refiere el artículo 67.4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Vigésimo segundo.- Al expediente se incorporó una copia de los documentos que siguen:

a) Informe de marzo de 2012 del Servicio de Orientación Jurídica de Extranjeros del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Hacía constar que desde enero de 2010 el Colegio tenía una oficina de este Servicio en el interior del Centro de Internamiento de Extranjeros de Aluche, que funcionaba en horario de mañana los lunes, miércoles y viernes.

b) Observaciones al documento de trabajo previo al proyecto, emitido por las entidades promotoras de la campaña “Que el Derecho no se detenga a la puerta de los CIE” (Andalucía Acoge, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Convivir sin Racismo, Federación Estatal de Asociaciones Sos Racismo, Foro Galego de Inmigración, Grupo Inmigrapenal, Karibú, Médicos del Mundo, Migreurop, Mugak, Plataforma de Solidaridad con los/las Inmigrantes, Pueblos Unidos, Observatorio del Sistema Penal y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona y Parroquia de San Carlos Borromeo de Madrid), presentado en la Subdelegación del Gobierno en Cádiz y fechado el 23 de abril de 2012. El texto aseveraba que las garantías de los derechos de las personas internadas debía guiar la elaboración del Reglamento, aunque se hacía de modo muy insuficiente, y valoraba negativamente el proyecto en cuanto consolidaba el modelo policial de gestión de los centros de internamiento. Insistía en el carácter no penitenciario del internamiento y mostraba su disconformidad con su nueva denominación de “centros de estancia controlada”, que sólo se podría justificar con un cambio profundo, que no se acometía. Consideraba que los módulos debían contar con taquillas para que los internos guardasen sus pertenencias, con módulos familiares, con aseos accesibles todas las horas y con una habitación con faxes, ordenadores con acceso a internet y fotocopiadora. Entendía inadmisibles que el proyecto permitiese restringir las visitas a dos días por semana, pues en la mayoría de los centros de internamiento existía un horario diario. Expresaba que el proyecto abordaba la participación de las asociaciones en los centros de internamiento con desconfianza y con restricciones a su trabajo, que por el contrario debía ser facilitado. Indicaba que los derechos a la información y a la defensa jurídica determinaban que el extranjero o la persona por él designada pudiera acceder a su expediente personal.

c) Informe del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería de 28 de mayo de 2012. Destacaba diversas insuficiencias y defectos de los centros de internamiento de extranjeros, como la masificación, la atribución a funcionarios policiales de funciones ajenas a su preparación y formación profesional, la inexistencia de unas normas que dieran seguridad jurídica y la inadecuación de algunos edificios, con falta de medios materiales y personales. Discrepaba de la nueva denominación de los centros, por las referencias legales a los centros de internamiento. Entendía que era imperativo el servicio de asistencia jurídica, que podía proveerse mediante acuerdos con los Colegios de Abogados.

d) Carta del Presidente de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados a V. E., de 29 de junio de 2012, que trasladaba las observaciones de los distintos grupos parlamentarios al proyecto. Las del Grupo Socialista mencionaban, entre otros aspectos, la necesidad de garantizar módulos para la reagrupación familiar, así como un horario de visitas diario, en mañanas y en tardes, para los familiares. Las del Grupo Convergència i Unió señalaban que debía incluirse una referencia a la construcción de lavabos en las habitaciones, dado el número de internos que las ocupaban y el cierre nocturno de sus puertas, así como al acuerdo con los Colegios de Abogados para que se dispusiera de un Servicio de Orientación Jurídica destinado a los internos. Las del Grupo Unión, Progreso y Democracia apuntaban, entre otros temas, al acceso directo de los internos al Juzgado de control. Las del Grupo Popular sugerían generalizar el modelo actual del centro de internamiento de Madrid en cuanto al acceso y permanencia de las entidades sociales. Las del Grupo Vasco (EAJ-PNV) proponían añadir más instalaciones a los centros (espacios para actividades deportivas, culturales, formativas y religiosas, lavandería, habitación con faxes, ordenadores y fotocopiadoras) y más servicios (traductores, orientación jurídica). Las del Grupo Mixto hacían suyas las recomendaciones de Cáritas y Servicio Jesuita a Migrantes, que transcribían. Las del Grupo Izquierda Plural hacían constar su rechazo a la existencia de los centros de internamiento, pues una infracción administrativa nunca debía suponer una privación de libertad.

e) Informe de 12 de julio de 2012 del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, que se mostraba contrario a la nueva denominación “centros de estancia

controlada”, que sería un foco de confusión y no se atenía a las normas legales en vigor. Proponía la creación de la figura del defensor de internado, que debía ser desempeñada por un profesional especialista en extranjería.

f) Resolución de 6 de noviembre de 2013 del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que otorgaba al proyecto la aprobación previa prevista en el artículo 67.4 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Y, en tal estado de tramitación, V. E. dispuso que se remitiera de nuevo el expediente al Consejo de Estado para dictamen.

Pendiente la consulta se presentaron tres escritos de solicitud de audiencia ante el Consejo de Estado, cuyo Presidente la concedió en los tres casos. De acuerdo con ella, se recibieron los siguientes escritos de alegaciones:

a) De D. Mikel Araguás Cerezo, Secretario General de la Federación Andalucía Acoge, en nombre y representación de esta Federación, así como de las entidades Pueblos Unidos y Grupo Inmigración y Sistema Penal. Expresaba que la calidad de estancia de las personas internas en los centros debía ser superior a la de los centros penitenciarios. Llamaba la atención sobre los centros “de estancia o funcionamiento temporal”, que se mencionaban en el artículo 6 del proyecto, que podrían quedar fuera del control judicial. Proponía suprimir el artículo 18.2, por falta de cobertura legal en cuanto a ese especial reconocimiento médico. Indicaba que los internos en centros penitenciarios destinados a departamentos especiales tenían un mínimo de tres horas diarias de salida al patio, según el artículo 93.1 del Reglamento Penitenciario, y que el proyecto sólo garantizaba dos en su artículo 40.3. Entendía ilegal que el Director del centro pudiera establecer días de visita para familiares y otras personas, pues lo debían ser todos, y añadía que el artículo 47.4, relativo a la recepción de entregas y paquetes, era muy similar al artículo 30.9 de la Orden de 22 de febrero de 1999, que había sido anulado por sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005. Concluía que a las

salas de inadmisión debían aplicarse algunas previsiones del proyecto y se adhería al escrito de alegaciones presentado por el Servicio Jesuita a Migrantes y Cáritas Española.

b) De D.^a Cristina Manzanedo y D.^a María Segurado, conjuntamente, la primera en nombre y representación del Servicio Jesuita a Migrantes y la segunda en nombre y representación de Cáritas Española. Afirmaban que el proyecto constituía una noticia positiva, por la inseguridad jurídica que se vivía, si bien consolidaba el modelo policial existente y desarrollaba de modo muy insuficiente las garantías de los derechos de los internados. Aseveraban que en la actualidad la mayoría de las personas internas no eran informadas sobre su situación legal, con lo que no se facilitaba el ejercicio de los derechos que tenían reconocidos, y postulaban que el proyecto reconociese el derecho a acceder a la información relativa a su situación en todo momento, de ellas mismas o de quienes autorizasen. Consideraban que el Reglamento desarrollaba en términos restrictivos el acceso de las entidades sociales a los centros de internamiento y a la información relativa a los internos, y que se debería recoger el derecho de estos a solicitar reconocimiento médico en cualquier momento, así como a la atención a su salud mental. Expresaban que el proyecto vulneraba la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los registros (sentencia 17/2013, de 31 de enero) y concluían con su disconformidad con el cambio de denominación de los centros.

c) De D. Antonio Ruiz-Giménez de Aguilar, como Secretario General Técnico del Consejo General de la Abogacía Española. Opinaba que no era ajustado a Derecho un internamiento cautelar por una infracción administrativa. Consideraba innecesario el cambio de denominación de los centros y se centraba en propuestas sobre la asistencia letrada y defensa de los internos. Proponía un artículo específico sobre servicios de asistencia jurídica, atendidos por abogados bajo la dependencia de los Colegios profesionales.

Se somete a consulta el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros.

El proyecto objeto del presente dictamen merece algunas consideraciones generales y al mismo tiempo suscita ciertas observaciones respecto de preceptos singulares. Se abordarán primero aquéllas y más tarde éstas, ordenadas según su numeración.

Aunque la presencia de extranjeros en España ha sido históricamente baja, en términos de porcentaje de la población, en las últimas décadas del pasado siglo experimentó un alza considerable. Esta mayor presencia de extranjeros hizo necesario adoptar cambios en el ordenamiento jurídico y en la prestación de los servicios públicos, no siempre fáciles ni incontrovertidos.

Desde el punto de vista legal, representó un hito la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, hoy derogada. Su artículo 26.2 permitía con control judicial el internamiento del extranjero “en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario” por un tiempo máximo de cuarenta días. Este precepto fue declarado conforme a la Constitución, interpretado con el sentido y alcance indicado en el fundamento jurídico primero, en la sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987, de 7 de julio.

Con este anclaje legal se crearon los primeros centros de internamiento de extranjeros, en una situación precaria, tanto en medios materiales como en regulación jurídica.

Si bien el primer Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, que se aprobó por Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, apenas trató los centros de internamiento, el segundo Reglamento de ejecución, que derogó el primero, sí lo hizo. Se trataba del Reglamento aprobado por Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, que dedicó la sección 5ª del capítulo VI

(infracciones y sanciones), artículos 108 a 113, a los centros de internamiento de extranjeros. Aunque este Real Decreto también está derogado hoy en día, su artículo 113 habilitaba al Ministro de Justicia e Interior para dictar las normas que considerase necesarias para regular el funcionamiento interno de estos centros, en desarrollo del propio Reglamento.

Al amparo de este precepto reglamentario se aprobó la Orden de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, disposición que está en vigor y que será derogada por la norma objeto del proyecto sometido a consulta. Esta norma fue impugnada judicialmente, y el Tribunal Supremo, en sentencia de 11 de mayo de 2005, declaró la nulidad de varios de sus preceptos.

Como es sabido, hoy en día la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. A partir de la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, contiene seis artículos específicamente destinados a los centros de internamiento de extranjeros: del 62 al 62 sexies.

Por su parte, la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que también modificó la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, previó en su disposición adicional tercera que el Gobierno, en el plazo de seis meses, aprobaría un Reglamento de desarrollo del régimen de internamiento de los extranjeros. Esto no se hizo en el plazo indicado, ni tampoco en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 actualmente vigente, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, pues sólo dedica un precepto, el artículo 258, al ingreso en los centros de internamiento de extranjeros. En este contexto normativo, el proyecto sometido a consulta se propone cumplir el mandato de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, derogar este artículo y, como se ha avanzado, sustituir la Orden de 22 de febrero de 1999.

El Consejo de Estado valora positivamente el cumplimiento del mandato legal, en cuanto traza un régimen jurídico más completo de los centros de internamiento de extranjeros, con un rango mayor que la citada Orden, y

sobre todo con una aproximación más garantista hacia los derechos de las personas internadas.

Como es patente, la eficacia de los derechos de las personas internadas no depende tan solo de la reglamentación de los centros. Como ocurre con cualquier lugar de internamiento de personas privadas de libertad, el ejercicio de los derechos requiere de su reconocimiento, respeto y amparo por parte de quienes prestan servicio en el lugar en cuestión, sea un servicio policial o no, y también aunque en menor medida de la conducta de los restantes internos. No son irrelevantes, a este respecto, las condiciones materiales de los centros, que en ocasiones han sido muy inapropiadas. En este sentido, a título de ejemplo, la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2013 saluda el cierre del Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga, que reiteradamente había reclamado la propia Fiscalía, y alaba las “importantes obras de mejora en los CIE de Algeciras y de Madrid”, que califica “del todo punto necesarias”.

El proyecto trasluce una preocupación por mejorar las instalaciones de estos centros, que se manifiesta en la memoria del análisis de impacto normativo, la cual cuantifica en 3.040.000 euros la suma anual que se necesita para mejorar los servicios y suministros (sobre un gasto total actual en servicios de 8.875.948,04 euros), más otros 2.560.000 euros en inversiones (punto primero de antecedentes). La memoria indica que se afrontarán estas sumas con las dotaciones presupuestarias actuales, con lo que parece justificar lo que se expresa en la disposición final primera, que el Reglamento no conllevará aumento de gasto público. Es de notar que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a lo largo de la tramitación del proyecto ha mostrado su oposición a los incrementos de gasto público planteados, dadas las circunstancias económicas actuales (puntos decimosexto y decimonoveno de antecedentes), aunque al final ha dado su aprobación al proyecto (punto vigésimo segundo, letra f, de antecedentes).

Este Alto Cuerpo Consultivo no se pronuncia sobre el alcance de las necesidades materiales de los centros de internamiento, cuestión que

deberá resolverse por los Ministerios implicados, pero deja constancia de que tales necesidades existen y de que han repercutido de modo negativo hasta el presente en la situación e incluso en los derechos de muchos internos.

Como se ha indicado, el proyecto está orientado hacia una mayor garantía de los derechos de los internos, lo cual a juicio del Consejo de Estado resulta del todo imprescindible. En los últimos años, diversas instituciones públicas que velan por los derechos fundamentales han hecho notar deficiencias en las privaciones de libertad de los extranjeros en los centros de internamiento. Entre ellas destaca el Defensor del Pueblo. En su último informe publicado como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el del año 2012, se refería a la tramitación del proyecto sometido a consulta y recapitulaba las catorce resoluciones, entre recomendaciones y recordatorios de deberes legales, que había formulado en pasados años.

A este respecto, el artículo 62 bis.1 de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

Los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario; el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada...

Como se percibe, en el diseño legal la salvaguardia de los derechos y libertades constituye una pieza clave en los centros de internamiento. Por supuesto, esta salvaguardia se ha de hacer compatible con la realidad de la privación de libertad, con la seguridad de todos los internos y de cuantos prestan servicio en los centros, con los derechos de los demás internos y con el gobierno de un establecimiento público en el que conviven muchas veces centenares de personas. Este equilibrio no resulta siempre sencillo ni evidente. A lo largo de las observaciones al articulado se tratarán de

hacer sugerencias para mejorarlo en algunos puntos, siempre con el horizonte mencionado de la garantía de los derechos de los internos.

Antes de pasar a exponerlas, sin embargo, este Alto Cuerpo Consultivo entiende conveniente reiterar algo que ya se indicó en el dictamen de 7 de abril de 2011 (número 515/2011), a propósito del proyecto de Real Decreto aprobatorio del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero. Se decía en aquella ocasión que en el futuro podía abordarse “la aprobación de una nueva y completa norma reglamentaria en la que, por ejemplo, se incluyera el régimen de internamiento de extranjeros”.

En repetidas ocasiones el Consejo de Estado ha señalado la conveniencia de simplificar el ordenamiento jurídico y de hacerlo de más fácil manejo para los ciudadanos. Una forma de lograrlo consiste en unificar el desarrollo reglamentario de las leyes en una sola norma con rango de Real Decreto, en vez de la proliferación que se observa en ciertos ámbitos. En la legislación sobre derechos y libertades de los extranjeros, en particular, sería muy deseable que convergieran en un solo texto el Reglamento objeto de consulta, de funcionamiento y régimen interior de los centros, y el Reglamento general de la Ley Orgánica, como se sugería en el dictamen citado. No es óbice para ello, desde luego, el mandato del Legislador de aprobar el primero, pues no deja de cumplirse con un reglamento más amplio que lo abarque y contenga. Además, con esta unificación se conseguiría combatir la percepción, muy extendida, de que los centros de internamiento son una cuestión separada del régimen de extranjería e inmigración, con una primacía absoluta de las cuestiones de seguridad sobre cualquier otra consideración.

Este Alto Cuerpo Consultivo es consciente de la urgencia de aprobar el presente proyecto, sin más dilación. Sin embargo, a medio plazo podrían reconducirse ambos textos reglamentarios a uno solo, con lo que además se evitarían posibles disfunciones derivadas de la duplicidad de textos.

A continuación se formularán las observaciones a preceptos singulares del proyecto, por su orden, dejando para el final las relativas al preámbulo.

Artículo 1.1

Los centros de internamiento cuyo régimen interior y funcionamiento se regula en el presente Reglamento, tendrán la denominación de Centro de Estancia Controlada de Extranjeros.

Una de las novedades del proyecto consiste en sustituir la denominación hasta ahora empleada de “centros de internamiento de extranjeros” por “centros de estancia controlada de extranjeros”. A decir del preámbulo, ello se justifica por el profundo cambio en el régimen jurídico de los centros.

Sin embargo, el cambio de denominación ha concertado una amplia oposición a lo largo de la tramitación del procedimiento. Se han opuesto a ella el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (punto segundo de antecedentes), el Consejo Fiscal (punto sexto de antecedentes), las numerosas entidades promotoras de la campaña “Que el Derecho no se detenga en la puerta de los CIE” (punto vigésimo segundo, letra b, de antecedentes), el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería (punto vigésimo segundo, letra c, de antecedentes), el Colegio de Abogados de Barcelona (punto vigésimo segundo, letra e, de antecedentes), el Servicio Jesuita a Migrantes, Cáritas Española y el Consejo General de la Abogacía (en audiencia ante este Consejo de Estado). Aducen, en síntesis, que estos centros se denominan “de internamiento” en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, ya citada, así como en la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, cuyo artículo 16.2 menciona los “centros de internamiento especializados”.

El Consejo de Estado entiende que resulta preferible mantener la actual denominación de “centros de internamiento de extranjeros”, pues es cierto que de un modo genérico las normas se refieren así a ellos, con lo que otro nombre puede generar confusión, y los cambios introducidos en el proyecto no tienen envergadura suficiente como para hacer de los centros una realidad distinta. Además, ha de tomarse en consideración, en estos tiempos de restricciones presupuestarias, que todo cambio de denominación oficial de establecimientos genera un coste en letreros y carteles de todo tipo, papel oficial y documentos. Aunque en la memoria económica no se cuantifica el coste del cambio de nombre, parece preferible invertir esa suma, pequeña o grande, en atender otros aspectos materiales de los centros, cuyas instalaciones están necesitadas de mejoras.

Artículo 1.4

El principio de proporcionalidad en los medios utilizados y objetivos perseguidos, el de intervención menos restrictiva y el de atención especializada a colectivos vulnerables, regirán, entre otros, la gestión de los Centros.

La expresión “colectivos vulnerables” quizás puede ser sustituida por la de “personas vulnerables”, que emplea la Directiva 2008/115/CE, antes citada. Sería conveniente incorporar más precisión en este concepto, tal y como hace la Directiva en su artículo 3.9, que lo define así:

[L]os menores, los menores no acompañados, las personas discapacitadas, los ancianos, las mujeres embarazadas, los padres solos con hijos menores y las personas que hayan padecido tortura, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual.

De este listado quizás pueden suprimirse los menores no acompañados, pues la única posibilidad que existe de internamiento de menores en los centros se ciñe a quienes acompañen a alguno de sus padres y

previo informe favorable del Ministerio Fiscal. En efecto, el artículo 62.4 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

No podrá acordarse el ingreso de los menores en los centros de internamiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62 bis 1.i) de esta Ley. Los menores extranjeros no acompañados que se encuentren en España serán puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores conforme establece la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y de acuerdo con las normas previstas en el artículo 35 de esta Ley.

Por su parte, el 62 bis 1.i) prevé el derecho del interno “a tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar” (transcrito en el artículo 17.2.k) del proyecto).

Así pues, con la sola excepción de los menores no acompañados, cabe reproducir la lista de las personas vulnerables, de modo que quede bien clara al personal que atiende a los internos. Es de recordar que la citada Directiva 2008/115/CE, a propósito de los centros de internamiento, prevé en su artículo 16.3:

Se prestará especial atención a la situación de las personas vulnerables. Se les dispensará atención sanitaria de urgencia y tratamiento básico de las enfermedades.

Artículo 2.1

Nadie podrá ser ingresado en un Centro de Estancia Controlada de Extranjeros sin que medie resolución motivada dictada por la autoridad judicial competente que expresamente lo autorice u ordene por aplicación de la legislación de extranjería o de la penal.

Resulta indudable que las resoluciones judiciales de ingreso en los centros de internamiento han de ser motivadas. Así lo exige el artículo 62.1 de

la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, y también el artículo 89 del Código Penal, de un modo implícito o explícito según los casos.

Ahora bien, reiterar la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales en el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros no parece conveniente. En primer lugar, porque es obvio que una norma reglamentaria no tiene rango suficiente por sí sola para regular cómo han de ser las resoluciones judiciales, de acuerdo con el artículo 117.1 de la Constitución. Puede reproducir la Ley, como es el caso del proyecto, pero entonces la reproducción es superflua. En segundo lugar, la introducción de la exigencia de motivación, en una norma cuyo destinatario primero es el director de cada centro de internamiento, puede dar lugar a una mala interpretación. Podría pensarse, en efecto, que igual que se ha de controlar a la hora de hacer el ingreso que se presenta la resolución judicial (artículo 26.1, letra b, del proyecto), se debe examinar si es motivada o no, o si la motivación es suficiente para ser considerada tal. Un examen del contenido de las resoluciones judiciales no compete al director ni a ningún otro funcionario de los centros penitenciarios.

Por lo demás, por idéntico motivo también puede eliminarse el inciso “por aplicación de la legislación de extranjería o de la penal”, que también es innecesario, sobre todo a la vista del artículo 1.2 del proyecto. En este sentido, no puede excluirse del todo que por aplicación del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de manera excepcional un Juzgado acuerde que un extranjero detenido pase a un centro de internamiento, visto el tenor del precepto:

El Juez o Tribunal podrá acordar la detención o cualesquiera medidas privativas de libertad o restrictivas de derechos en los casos que procedan conforme a las reglas generales de esta Ley. Las actuaciones que motiven la aplicación de estas medidas se contendrán en pieza separada.

Este precepto no se integra en la legislación de extranjería ni en la penal, sino más bien en la procesal. Y lo que resulta evidente es que si un juez

o tribunal ordena que una persona privada de libertad sea conducida a un centro de internamiento de extranjeros, su director no puede desobedecerla amparándose en un examen del contenido de los fundamentos jurídicos, ni siquiera para comprobar qué legislación aplica.

Por consiguiente, este Alto Cuerpo Consultivo considera que del precepto pueden suprimirse la palabra “motivado” y el inciso “por aplicación de la legislación de extranjería o de la penal”.

Artículo 3

Este precepto, que se titula “protección de datos de carácter personal”, puede llevarse al título II del proyecto, relativo al estatuto jurídico de los extranjeros ingresados, pues trata de sus derechos fundamentales.

Su apartado 1 prevé:

La recogida y tratamiento de los datos de carácter personal de los extranjeros ingresados en los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros y la inclusión de sus datos en los distintos libros registros establecidos en este Reglamento se encuentra plenamente sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y sus disposiciones de desarrollo.

Dado que el apartado se limita a establecer la aplicabilidad de la Ley Orgánica que cita y de sus normas de desarrollo, que resulta indudable, puede ser suprimido.

Artículo 5.1

Será competencia del Ministerio del Interior la prestación de servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales en los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, sin perjuicio de que tales prestaciones puedan concertarse con otros Ministerios o con otras entidades públicas o

privadas, sin ánimo de lucro, con cargo a los programas de ayuda legalmente establecidos en las correspondientes partidas presupuestarias. Se procurará que las condiciones sanitarias y sociales sean similares en todos los centros.

Por de pronto, el artículo 2.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dispone que ésta, “constituida por órganos jerárquicamente organizados, actúa con personalidad jurídica única”. En consecuencia, los Ministerios, que se regulan en el artículo 10 de esta Ley, carecen de personalidad jurídica. Por este motivo, no es correcto hablar de “otras entidades”. Es preciso suprimir la palabra “otras”.

Sin embargo, las mayores dificultades del precepto estriban en la exigencia de que las entidades privadas que presten los servicios de asistencia sanitaria o social hayan de ser “sin ánimo de lucro”.

Desde luego, se advierte una discrepancia entre este precepto y los artículos 15 y 16 del proyecto, que tratan respectivamente del servicio de asistencia sanitaria y de asistencia social. En el apartado 4 del artículo 15 se prevé que la prestación podrá ser concertada “conforme a la normativa vigente en materia de contratación administrativa, con entidades públicas o privadas y con cargo a los programas establecidos en las correspondientes partidas presupuestarias”. En el apartado 2 del artículo 16 se dispone que podrá ser concertada “conforme a la normativa vigente en materia de contratación administrativa, con entidades públicas o privadas y con organizaciones no gubernamentales u otras sin ánimo de lucro, con experiencia en la colaboración en la prestación de estos servicios”.

Como se aprecia, de un lado ni el artículo 15 ni el 16 exigen que sólo se concierte con entidades sin ánimo de lucro. De otro, en ambos se invoca expresamente la legislación de contratación administrativa, la cual en absoluto tiene en cuenta el ánimo de lucro de los licitadores.

Es sabido que la legislación de contratos públicos tiende a lograr la oferta más competitiva para los caudales públicos. Ya el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece:

La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguardia de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En este sentido, el artículo 150.1 de la misma Ley, dispone:

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato...

En consecuencia, los principios de la contratación pública son contrarios a la restricción de licitadores por razón del tipo de persona que concurra (natural o jurídica, civil o mercantil, sociedad de capital o personalista, entidad con o sin ánimo de lucro). Y si alguna restricción se pudiera imponer (por ejemplo, la exigencia de que los adjudicatarios de una concesión de autopistas de peaje constituyan una sociedad anónima, que será la concesionaria, con capital no inferior al diez por ciento de la inversión, según el artículo 8 de la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión), sólo se justifica por su relación con el peculiar objeto del contrato.

Ahora bien, la prestación de los servicios sanitarios y sociales por terceros ajenos a la Administración, tal y como se diseña en el artículo 5.1 del

proyecto, es onerosa. Con claridad se expresa que se hace “con cargo a los programas de ayuda legalmente establecidos en las correspondientes partidas presupuestarias”. Esto sitúa con claridad la concertación de tales servicios en el ámbito de la contratación pública, y más en particular en el ámbito del contrato de gestión de servicios públicos. En efecto, con arreglo al artículo 8.1 de la citada Ley de Contratos del Sector Público:

El contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración pública (...) encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración...

Eventualmente, si la destinataria de la prestación contratada fuera la Administración y no los extranjeros internos en los centros penitenciarios, que sólo se beneficiarían indirectamente de tal prestación, el contrato podría ser calificado como de servicios.

Esto determina que cualquier convenio que contemple de forma onerosa la prestación de tales servicios quedaría sometido a la Ley de Contratos del Sector Público, pues su artículo 4.1.d) sólo excluye “los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”.

Por consiguiente, esta discrepancia entre el artículo 5.1 del proyecto y los artículos 15 y 16 se ha de resolver a favor de estos, es decir, a favor de la aplicación de la legislación de contratación pública. Y esto determina la imposibilidad de limitar las entidades a aquellas sin ánimo de lucro. De este modo, ha de ser suprimido el inciso “sin ánimo de lucro” de este precepto.

Artículo 6

Los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros y los de estancia o funcionamiento temporal, se crean, modifican o suprimen mediante Orden del Ministro del Interior.

En este precepto aparece un concepto que no se contiene en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, citada, ni tampoco en su Reglamento de ejecución: los centros “de estancia o funcionamiento temporal”. Resulta preocupante que no se califiquen como Centros de Estancia Controlada de Extranjeros y que lo único que se diga de ellos es que los crea el Ministro del Interior, por cuanto podría significar que las garantías y los derechos previstos en el proyecto no le son aplicables. Esto sería grave, especialmente si tampoco se observaran las prescripciones legales sobre los centros de internamiento, recogidas muchas de ellas en el proyecto sometido a consulta.

El Consejo de Estado entiende que ante afluencias extraordinarias y repentinas de extranjeros pueden desbordarse las capacidades de los centros existentes y por tanto puede resultar necesario abrir un centro temporal o provisional. Esto incluso se contempla en la ya citada Directiva 2008/115/CE, en su artículo 18, relativo a las “situaciones de emergencia”. Ahora bien, en este caso, que bien podría preverse en el proyecto, conviene señalar que serán también de aplicación los derechos y garantías que el ordenamiento prevé para los extranjeros, y que se procurará que las instalaciones y servicios se aproximen al máximo a los centros de internamiento ordinarios.

Artículo 7

Para la cobertura suficiente de los servicios, cada centro dispondrá, además de los medios personales y materiales necesarios, de las siguientes instalaciones...

La palabra “suficiente” tal vez puede ser suprimida, pues puede significar una limitación o restricción en los servicios.

Artículo 8.3

Los centros dispondrán de módulos independientes para permitir la separación por sexos de los internos, garantizando y facilitando, en la medida de lo posible, la reagrupación familiar de los internos, si las disponibilidades del establecimiento así lo permiten.

Igualmente, se procurará que las instalaciones permitan la separación de los condenados, internados en virtud del artículo 89.6 del Código Penal, o que tengan antecedentes penales o policiales, de aquellos otros que se encuentren internos por la mera estancia irregular en España.

En este precepto, el Consejo de Estado coincide con las observaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (punto décimo de antecedentes).

En primer lugar, el concepto “antecedentes policiales”, del segundo párrafo, carece de regulación específica en el ordenamiento jurídico, más allá de la genérica de protección de datos de carácter personal, y en pro de la seguridad jurídica de las personas internadas debe desaparecer del precepto. Al depender los centros de internamiento de la Dirección General de la Policía (artículo 4.1 del proyecto), cualquier interno puede en cualquier momento pasar a tener esos “antecedentes policiales” de dudosa configuración. Y esto puede determinar al menos su separación de otros internos.

Los antecedentes penales tienen una regulación legal y reglamentaria clara (que comprende el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y varias normas reglamentarias, como el reciente Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia). Dado que no ocurre

lo mismo con los antecedentes policiales, no cabe extraer de ellos consecuencias desfavorables para los particulares.

En segundo lugar, pero no con menor importancia, el artículo 17.2 de la citada Directiva 2008/115/CE establece:

A las familias internadas en espera de expulsión se les facilitará alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad.

Como se aprecia, se trata de un mandato incondicionado, cuyo plazo para la incorporación al Derecho nacional venció el 24 de diciembre de 2010 (artículo 20.1 de la Directiva citada).

La única transposición a nuestro ordenamiento, además del artículo 8.3 del proyecto, es el artículo 62 bis, letra i, de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (transcrito en el artículo 17.2, letra k, del proyecto), que contempla el derecho del interno:

A tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente tal medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar.

Como se aprecia, este derecho, supeditado a la existencia de módulos apropiados, no tiene el mismo alcance que el precepto citado de la Directiva, que ordena en todo caso prever un alojamiento separado con un grado adecuado de intimidad para las familias internadas en espera de expulsión.

El Consejo de Estado considera que el proyecto debería reproducir este mandato. Se trata sin más de incorporar de modo correcto el precepto al Derecho español.

Frente a ello no cabe oponer cuestiones relativas a las instalaciones y a las disponibilidades materiales de los establecimientos, como

parece sugerir el proyecto, pues son los centros de internamiento los que deben adaptarse al ordenamiento jurídico y no al revés.

Artículo 8.4

En los centros existirán las dependencias necesarias para la permanencia de los extranjeros ingresados que, conforme al informe emitido por el facultativo, aun no requiriendo atención hospitalaria, en razón de la enfermedad física o psíquica o toxicomanía apreciada en su reconocimiento, se aconseje su separación del resto de los ingresados. Dicha medida será comunicada inmediatamente al Juez de Instrucción que autorizó su ingreso y al Juez de control de estancia.

Se trata del único precepto que aborda las instalaciones sanitarias en los centros de internamiento. En el ya derogado Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, ya citado, se preveía en su artículo 112.1:

En cada centro existirá un servicio sanitario con disponibilidad de personal, instrumental y equipamiento necesario para la atención permanente y de urgencia de los internos.

Entiende el Consejo de Estado que sería conveniente que el proyecto incluyese la necesidad de que los centros contasen con el instrumental y equipamiento necesario para la atención de los internos. Esto estaría en consonancia con el artículo 62 bis.2 de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que establece que “los centros dispondrán de servicios de asistencia social y sanitaria con dotación suficiente”.

Artículo 9.1

En cada Centro de Estancia Controlada de Extranjeros existirán las siguientes unidades y servicios:

- a) *Dirección.*
- b) *Unidad de Seguridad.*
- c) *Administración.*
- d) *Junta de Coordinación.*
- e) *Secretaría.*
- f) *Servicio de Asistencia Sanitaria.*
- g) *Servicio de Asistencia Social.*

Tanto el Consejo Fiscal como el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería han llamado la atención sobre el artículo 60.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (puntos sexto y vigésimo segundo, letra c, de antecedentes). Este precepto legal establece:

Los lugares de internamiento para extranjeros no tendrán carácter penitenciario, y estarán dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. Los extranjeros internados estarán privados únicamente del derecho ambulatorio.

El proyecto, en línea con la Orden de 22 de febrero de 1999, sólo contempla los servicios sanitarios y sociales. No obstante, por imperativo legal se han de prestar también servicios jurídicos y culturales. Esto no significa que en la estructura de los centros se haya necesariamente de prever, para todos los centros, una unidad de orientación jurídica y otra cultural. Lo que impone la Ley Orgánica es que tales servicios se presten efectivamente. En este sentido, en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid existe un servicio de orientación jurídica proporcionado por el Colegio de Abogados (punto vigésimo segundo, letra a, de antecedentes), fórmula que tal vez sea susceptible de generalización.

En cualquier caso, el Consejo de Estado entiende que el proyecto debería contemplar en algún lugar los servicios jurídicos y culturales. Una forma de hacerlo podría ser reformular el "Servicio de Asistencia Social", de manera que pasara a ser "Servicio de Asistencia Social, Jurídica y Cultural". En ese caso, debería ocuparse también de los aspectos culturales y de asistencia

letrada de los centros de internamiento. Para ello tal vez convendría hacer algún añadido en el artículo 16, que se dedica a los servicios de asistencia social, de modo que incluyese todos estos servicios.

Artículo 9.2

Los puestos de trabajo de las unidades y servicios que integran los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros que impliquen funciones de dirección y seguridad integral serán desempeñados por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, correspondiendo a empleados de las Administraciones Públicas el de los demás servicios de carácter asistencial y logístico, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16.

Además del artículo 16 se ha de citar el 15, que también permite la externalización de los servicios sanitarios, como se ha visto con anterioridad. Igualmente, los servicios distintos de la dirección y seguridad no son sólo de carácter asistencial y logístico, sino también administrativo, pues según el artículo 13.1 del proyecto el administrador del centro no tiene por qué pertenecer al Cuerpo Nacional de Policía. Podría incluirse el adjetivo “administrativo”.

Por lo demás, la palabra “integral” parece un adjetivo innecesario para la seguridad.

Artículo 10.2

Versa sobre las responsabilidades y funciones de la dirección del centro.

En este punto, el artículo 62 sexies de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

En cada centro de internamiento de extranjeros habrá un director responsable de su funcionamiento para lo cual deberá adoptar las directrices de

organización necesarias, coordinando y supervisando su ejecución. Asimismo será el responsable de adoptar las medidas necesarias para asegurar el orden y la correcta convivencia entre extranjeros y asegurar el cumplimiento de sus derechos, y de la imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de correcta convivencia o régimen interior.

El inciso final del precepto tiene un alcance no muy claro. No parece que esas “medidas” sean disciplinarias. Para serlo se deberían prever en norma con rango de ley las infracciones y sus correspondientes sanciones, por imposición del artículo 25.1 de la Constitución y de los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La propia Ley Orgánica, en su artículo 62 quáter, apartado 1, indica que los extranjeros recibirán a su ingreso en el centro información escrita entre otros aspectos de “las normas disciplinarias”. Sin embargo, esta alusión aislada, sin previsión de faltas y sanciones, no puede dar pie a que un Reglamento las detalle, pues infringiría los principios de legalidad y el de tipicidad.

Sin embargo, el Consejo de Estado entiende muy necesario que en una próxima reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se incluya un catálogo de infracciones y sanciones para quienes se hallan privados de libertad en su interior. En la actualidad sólo se cuenta con la legislación general punitiva para garantizar el orden y la pacífica convivencia en los centros de internamiento (señaladamente, el Código Penal y la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana), que es manifiestamente insuficiente. En efecto, existen muchas conductas que no son ilícitos penales, ni tampoco infracciones de las tipificadas en la Ley Orgánica 1/1992, pero que afectan negativamente a la vida en común de los centros de internamiento, no muy distintas de las sancionadas administrativamente en los centros penitenciarios.

La inexistencia de un régimen legal de infracciones y sanciones, lejos de ser una ventaja para los internos, representa un serio perjuicio. Una norma sancionadora implica garantías de procedimiento y de tutela judicial, ampliamente desarrolladas a partir de la Constitución. Su ausencia supone una no pequeña dificultad para el mantenimiento del orden y de la convivencia pacífica por parte de los funcionarios que la tienen confiada. Esto conlleva un riesgo evidente de instauración de “sanciones por la vía de hecho”, en definitiva de abusos, al albur del funcionario de turno, que pueden llegar a ser contrarias a la dignidad de la persona y a sus derechos fundamentales. Incluso, en casos extremos, pudieran ser constitutivas de delitos, aunque con enormes dificultades de prueba.

Por ello, este Alto Cuerpo Consultivo entiende muy conveniente establecer por norma legal un régimen disciplinario para los internos de los centros de extranjeros.

Hasta que esto se verifique, en el proyecto sometido a consulta ha de recoger la competencia del director prevista al final del artículo de la Ley Orgánica antes transcrito: la “imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de correcta convivencia o régimen interior”. Esta competencia no está incluida en el artículo 10.2 y, aunque no se refiera a sanciones sino a otro tipo de medidas, como las de contención física personal o separación preventiva a que alude el artículo 58.1 del proyecto, ha de incorporarse al texto.

Por lo demás, la letra a del artículo 10.2 del proyecto prevé que al director le corresponde:

Representar al centro en sus relaciones con autoridades, centros, entidades o personas y a la Administración dentro del mismo.

El Consejo de Estado considera que ha de suprimirse el inciso final (“y a la Administración dentro del mismo”), porque es innecesario y porque es susceptible de incorrectas interpretaciones. La representación de un sujeto

con personalidad jurídica, como es la Administración, constituye un concepto jurídico muy preciso. Supone que puede actuar en el tráfico jurídico por cuenta del representado, por ejemplo en la perfección de contratos o de otros negocios jurídicos. Si esto se entendiera del director del centro de internamiento de extranjeros se vulneraría el ordenamiento jurídico, por ejemplo la Ley de Contratos del Sector Público, antes citada, en cuanto a los órganos de contratación (artículos 51.1 y 316.1). Si lo que pretende decirse es que el director del centro puede tomar decisiones en el interior del centro que constituyan actos administrativos, imputables a la Administración, para ello no es necesario el inciso. Basta la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como la letra c) del mismo artículo 10.2 del proyecto.

Distinta es la representación “ad extra” del centro, que carece de personalidad jurídica. Esta sí se puede atribuir al director, tal y como se hace con carácter general por ejemplo para los órganos colegiados respecto de su presidente (artículo 23.1.a de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por tanto, el inciso final del párrafo debe ser eliminado.

Artículo 13.2

Versa sobre las funciones del administrador del centro. Su letra e) le asigna la siguiente:

Proponer al Director del centro la eventual alteración o variación en el horario de la prestación de determinados servicios cuando existan circunstancias excepcionales que así lo aconsejen.

El carácter “excepcional” quizás puede suprimirse, pues basta que haya circunstancias que así lo aconsejen para que sea razonable proponer el cambio del horario.

Artículo 16

Se refiere a los Servicios de Asistencia Social. Si se acoge la observación antes formulada a propósito del artículo 9.1, para dar cabida a los servicios jurídicos y culturales que impone la Ley Orgánica, podría modificarse este precepto.

El apartado 2, segundo párrafo, tiene esta redacción:

En todo caso, el personal integrante de los servicios sociales deberá contar con formación adecuada en cuestiones de derechos humanos, extranjería, protección internacional, y mediación intercultural.

Con objeto de hacer más abierta la selección de personal integrante de los servicios sociales, dado el carácter imperativo de la norma (“en todo caso”), y teniendo en cuenta que la formación en tan diversos campos no es fácil de acreditar, podría exigirse “formación o conocimientos adecuados”.

Artículo 17.2

Contiene un listado de los derechos de los internos. Su letra e) establece:

A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada cuando sea necesaria a criterio de los Servicios Médicos y ser atendido por los servicios de asistencia social del centro.

En este sentido, el artículo 62 bis.1, letra d), de la citada Ley Orgánica 4/2000, reconoce el derecho:

A recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro.

En punto a la asistencia médica y sanitaria, el texto ha de respetar la formulación legal, sin limitarla. En efecto, el inciso “cuando sea necesaria a criterio de los Servicios Médicos del centro” supone una restricción al derecho que la Ley confiere. En efecto, la asistencia “adecuada” se transforma en necesaria, y además exige una evaluación previa de los Servicios Médicos del centro, que puede no ser fácil de conseguir si no están disponibles día y noche, laborables y festivos.

Cierto es que el artículo 35.2 del proyecto permite en ausencia del facultativo, “cuando concurren razones de especial urgencia”, que el Director o quien lo sustituya acuerde la hospitalización o la asistencia médica especializada del interno fuera del establecimiento.

Sin embargo, no resulta aceptable que el reglamento, al configurar los derechos de los internos, introduzca limitaciones o restricciones a la Ley. Y sobre todo en un ámbito delicado, en el que está en juego la salud e incluso la vida de los extranjeros.

En consecuencia, ha de ser suprimido el inciso “cuando sea necesaria a criterio de los Servicios Médicos del centro”. Esta observación se formula con carácter esencial.

Artículo 19.2

Las comunicaciones a las que se refiere el punto 1 del presente artículo podrán presentarse en el propio Registro del Centro de Estancia Controlada de Extranjeros, de conformidad con las previsiones del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con los efectos contemplados en la citada norma. En estos casos, se facilitará al interesado copia sellada de la primera página de su comunicación, remitiendo la misma a la mayor urgencia a su destinatario, dejando constancia en el registro de la fecha y hora de su presentación, identificación del interesado y destinatario al que se envía. A tal efecto, todos los centros dispondrán de un

Libro de Peticiones y Quejas, compuesto por impresos normalizados y debidamente numerados a disposición de los internos.

La citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, contempla dos derechos de los administrados, distintos aunque relacionados entre sí. De una parte, está el derecho a obtener un recibo de la presentación de documentos. De otra, el derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten.

El primero de los derechos se contiene en el artículo 70.3 de la Ley citada, que prevé:

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

Este derecho se desarrolla en el artículo 6 del Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro. De acuerdo con el precepto, hay dos modalidades de recibo: uno que se confeccione en el momento o una copia de la solicitud. A estos efectos, la copia de la primera página es suficiente.

La citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin embargo, configura un segundo derecho, relacionado con el anterior pero independiente. Su artículo 35, letra c, reconoce el derecho de los ciudadanos “a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales”.

Este derecho se desarrolla en los artículos 7 y 8 del citado Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo. El interesado acude al registro provisto de original y copia y, previo cotejo de ambas, se devuelve a aquél el original o la

copia sellada, según los casos. Cuando se devuelve el original la copia se compulsa para su unión al procedimiento.

El recibo de las solicitudes, comunicaciones y escritos es relevante, por ejemplo a efectos de cálculos de plazos. Sin embargo, en ocasiones es insuficiente, pues al referirse sólo a la presentación o al abarcar sólo la primera página, no se puede probar toda la extensión del documento presentado. Esto se logra con el segundo de los derechos.

El artículo 19.2 del proyecto recoge de un modo correcto el primero de los derechos y su ejercicio mediante la copia sellada de la primera página. Sin embargo, omite toda mención al segundo de los derechos. Esto conlleva el riesgo de que el segundo de los derechos se ignore, de modo que si un extranjero internado en un centro desea que le sellen una copia de un documento que presenta, y que él aporta, se le deniegue con el falaz argumento de que sólo se admite la primera página.

Para conjurar este riesgo al final del apartado 2 del artículo 19 debería añadirse un inciso, en el que se dijera que todo lo anterior es sin perjuicio del derecho de los interesados a obtener copia sellada de los documentos que presenten, si la aportan y lo solicitan.

Artículo 21.2

La permanencia en los centros no podrá prolongarse más allá del plazo indispensable establecido por la citada resolución judicial para la tramitación del expediente administrativo y la ejecución de la medida de expulsión, sin que en ningún caso pueda exceder de sesenta días.

El artículo 62 de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tras regular en su apartado 1 el auto de internamiento, dispone en su apartado 2:

El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de 60 días, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

La citada Ley Orgánica no obliga a que el Juez que ordena o autoriza el internamiento fije un plazo “para la tramitación del expediente administrativo y la ejecución de la medida de expulsión”. Además, tal fijación no parece necesaria respecto del procedimiento, cuando el Reglamento de la Ley Orgánica tiene una regulación general. En efecto, este Reglamento, que como se ha indicado se aprobó por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, fija un plazo máximo de seis meses para resolver y notificar el procedimiento sancionador en su artículo 225.1, con la consecuencia de la caducidad si se excede. Como es sabido, la expulsión del territorio español constituye una sanción (artículo 57 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero).

En cuanto a la ejecución de la expulsión decretada respecto de quien se halla internado en un centro de extranjeros, ha de ser inmediata, por imponerlo así el artículo 63.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, tantas veces citada.

Sin embargo, no siempre se exige un expediente, sancionador o de otro tipo, para internar a un extranjero en un centro y luego expulsarlo del territorio nacional. En particular, el artículo 58.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, indica expresamente dos supuestos en que cabe la devolución de extranjeros sin que sea preciso expediente de expulsión. Y si tal devolución no puede llevarse a efecto en 72 horas, “se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión” (en el mismo sentido, artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica).

Tampoco se exige expediente de expulsión en caso de denegación de entrada al territorio nacional. Y en tales casos, también cabe internamiento, a tenor del artículo 15.3 del citado Reglamento de la Ley Orgánica, que prevé:

El regreso se ejecutará de forma inmediata y, en todo caso, dentro del plazo de 72 horas desde que se hubiese acordado. Si no pudiera ejecutarse dentro de dicho plazo, la autoridad gubernativa o, por delegación de ésta, el responsable del puesto fronterizo habilitado se dirigirá al juez de instrucción para que determine, en su caso, el lugar donde haya de ser internado el extranjero, hasta que llegue el momento de su regreso, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

De todo lo anterior se infiere la imperfección del artículo 21.2 del proyecto. La resolución judicial no tiene por qué fijar un plazo para la expulsión, porque se ha de practicar de modo inmediato. Y tampoco tiene que fijar un plazo para la tramitación del expediente administrativo, de una parte porque ya viene fijada en la Ley, y de otra porque ni siquiera es preciso el expediente administrativo en ciertos casos de internamiento (denegación de entrada, algunos supuestos de devolución).

En cambio, resulta del todo correcto y ajustado a la Ley Orgánica lo que dispone el artículo 235.4 de su Reglamento de ejecución, que en sus párrafos segundo y tercero prevé:

El período de internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente y no podrá exceder en ningún caso de sesenta días.

La decisión judicial que lo autorice, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso, podrá establecer un período máximo de duración del internamiento inferior al citado.

El Consejo de Estado entiende que este texto es el que debía integrar el artículo 21.2 del proyecto, en vez del confuso párrafo que obra en la actualidad.

Artículo 21.3

Podrá solicitarse un nuevo internamiento del extranjero, por las mismas causas, que habiendo sido ingresado con anterioridad no hubiera cumplido el plazo máximo de 60 días, por el período que resta hasta cumplir éste. Igualmente se podrán solicitar nuevos ingresos del extranjero si obedecen a causas diferentes, en este caso por la totalidad del tiempo legalmente establecido.

El párrafo también adolece de confusión, porque quedan indeterminadas cuáles son “las mismas causas” y cuáles las “causas diferentes”. Y ello pese a la claridad del artículo 62.2 de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que dispone: “sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente”.

Una fórmula para hacerlo más inteligible sería añadir, tras “las mismas causas”, el inciso “que determinaron su internamiento anterior”, siguiendo la frase con “cuando”.

Por último, en este artículo 21, dedicado a los requisitos legales del ingreso y plazo máximo de estancia, debería fijarse al menos una revisión del internamiento, por ejemplo cuando haya transcurrido la mitad del plazo. Esta revisión tendría por objeto comprobar que subsisten las circunstancias que determinaron el internamiento y, en particular, que podrá llevarse a efecto. El resultado de la revisión puede ser, por tanto, la puesta en libertad del interno. La revisión viene impuesta por el Derecho de la Unión Europea, pues la citada Directiva 2008/115/CE establece en su artículo 15, dedicado al internamiento:

En todos los casos, se revisará la medida de internamiento a intervalos razonables cuando así lo solicite el nacional de un tercer país de que se trate o de oficio...

Artículo 27.1

Por parte del Centro de Estancia Controlada de Extranjeros se abrirá un expediente personal a cada uno de los extranjeros que ingresen en el mismo, en el que se incluirán todos aquellos documentos relativos a la situación personal del extranjero. El interno podrá autorizar que dicho expediente sea visto por el abogado que lo representa, así como que se le entregue copia del mismo.

No ofrece duda que el interno, como primer interesado en su expediente personal, tiene pleno acceso a él y puede obtener copia de todos sus documentos (artículo 35, letra a, de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre), derecho que puede ejercitar en su nombre cualquier representante (artículo 32 de la misma Ley). Este Alto Cuerpo Consultivo entiende que esto debía incorporarse al texto del precepto. No hay que suponer una especial pericia en el procedimiento administrativo a los funcionarios que llevan el expediente personal de los internos y, si la norma reglamentaria sólo dice que pueden autorizar a su abogado, se corre el riesgo de que se interprete como una exclusión de cualquier otro.

Una fórmula posible podría ser ésta:

Se abrirá un expediente personal a cada uno de los extranjeros que ingresen en el centro, en el que se incluirán todos los documentos relativos a su situación personal. El interno podrá consultarlo y obtener copia completa o parcial del expediente. También podrá autorizar a un representante a hacerlo en su nombre.

Artículo 31.1

Formalizado el ingreso, los responsables del centro lo comunicarán al abogado que conste en el respectivo expediente, así como al Consulado del país del interesado, si lo hubiere en España, o en su defecto, al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

El artículo 62.5 de la tan citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

La incoación del expediente, las medidas cautelares de detención e internamiento y la resolución final del expediente de expulsión del extranjero serán comunicadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país.

En consecuencia, por imperativo legal el internamiento ha de ser comunicado en todo caso al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, no sólo, como dice el proyecto, en defecto de consulado del extranjero en España.

Artículo 33.1

El traslado del interno a otro centro deberá ser autorizado por el Juez que autorizó el internamiento o el Juez o Tribunal que lo ordenó a solicitud de la unidad policial que solicitó el internamiento y previo informe de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, salvo que no pueda hacerse efectivo por tener pendientes la resolución de peticiones o quejas por vulneración de derechos fundamentales ante el Juez de Control de Estancia si este último no lo autoriza.

La redacción del precepto resulta complicada, con lo que no se facilita su correcta comprensión. Una posible fórmula sería la siguiente:

El traslado del interno a otro centro deberá ser acordado por el Juez o Tribunal que autorizó el internamiento o lo acordó. Podrá ser solicitado por la unidad policial que pidió el internamiento, previo informe de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Si el interno tuviera peticiones o quejas por vulneración de derechos fundamentales pendientes ante el Juez de Control de Estancia, la unidad policial deberá con carácter previo obtener autorización de éste.

Artículo 37.6

Si la salida del centro fuera para hacer efectiva la orden de expulsión, devolución o regreso, se hará entrega del interno a los funcionarios policiales encargados de su traslado a la frontera, formalizando, al efecto, la oportuna diligencia. En los demás casos, se procederá a la puesta en libertad del interno, previa firma por éste de la oportuna diligencia.

En el inciso segundo tal vez pueda hacerse alguna salvedad, cuando el interno salga del centro para ingresar en un centro penitenciario. Esto puede ser acordado por el juez cuando la expulsión haya sido dictada en sustitución de una condena privativa de libertad y no sea posible practicarla (artículo 37.3 del proyecto). En este sentido, el artículo 89.6 del Código Penal, en su segundo párrafo, dispone:

En todo caso, si acordada la sustitución de la pena privativa de libertad por la expulsión, ésta no pudiera llevarse a efecto, se procederá a la ejecución de la pena originariamente impuesta o del período de condena pendiente, o a la aplicación, en su caso, de la suspensión de la ejecución de la misma o su sustitución en los términos del artículo 88 de este Código.

También puede ocurrir que el juez ordene que el extranjero pase a un centro penitenciario por acordarse la prisión preventiva o el cumplimiento de una pena.

Artículo 40.3

El tiempo se distribuirá de manera que se garanticen ocho horas diarias para el descanso nocturno, así como, al menos, dos horas de paseo diurno.

En trámite de audiencia ante este Alto Cuerpo Consultivo se ha puesto de relieve la escasez del mínimo de dos horas de paseo diarias. En este sentido, el artículo 93.1.1ª del Reglamento Penitenciario, aprobado por

Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, a propósito del régimen cerrado, y más en particular de los departamentos especiales, dispone:

Los internos disfrutarán, como mínimo, de tres horas diarias de salida al patio. Este número podrá ampliarse hasta tres horas más para la realización de actividades programadas.

En los centros de internamiento de extranjeros no se ha previsto un régimen de trabajo remunerado, tal vez por la corta duración de las estancias. Por este motivo, y también por las dificultades de comprensión de la lengua, tampoco las actividades formativas pueden ser de gran complejidad. Esto hace que haya abundancia de tiempo, por regla general, para desarrollar las actividades previstas en el horario. En estas condiciones, un mínimo de sólo dos horas de paseo diurno puede ser injustificadamente exiguo.

Artículo 42

Su apartado 1 establece:

La Dirección del centro fijará los días de la semana, dos al menos, y el horario en que cada extranjero ingresado pueda recibir visitas, sin perjuicio de que por causas debidamente justificadas se puedan autorizar tales visitas fuera de los días o del horario establecido. No obstante lo anterior, los cónyuges, parejas unidas por análoga relación de afectividad, hijos y tutelados menores y ascendientes de tales extranjeros con los que no convivan en el Centro de Estancia Controlada de Extranjeros, podrán comunicar con ellos todos los días durante las horas de visita.

El texto guarda estrecha similitud con el artículo 30.3 de la Orden de 22 de febrero de 1999, ya citada:

La Dirección del centro fijará los días de la semana, dos al menos, y el horario, no inferior a treinta minutos, en que cada extranjero ingresado pueda recibir visitas, sin perjuicio de que por causas debidamente justificadas

se puedan autorizar tales visitas fuera de los días o del horario establecido. No obstante lo anterior, los cónyuges, hijos y tutelados menores de tales extranjeros con los que no convivan en el centro de internamiento podrán comunicar con ellos todos los días durante las horas de visita.

Este precepto fue anulado por la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005, por las limitaciones o restricciones al derecho de los internos a comunicarse con sus familiares (fundamento jurídico cuarto).

El claro paralelismo entre los dos artículos se subraya si se atiende al apartado 2 del mismo artículo 42 del proyecto, que fija una duración mínima de las visitas de treinta minutos, como regla general.

Este Alto Cuerpo Consultivo entiende que la sentencia antes mencionada obliga a replantear las visitas de familiares y de otras personas (no así las de abogados y representantes diplomáticos y consulares del país respectivo, que se regulan en el artículo 41 sin restricciones). Se ha de tener en cuenta que entre los derechos del interno, según el artículo 62 bis.1, letra g, de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (reproducido en el artículo 17.2, letra i, del proyecto), está el de “comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, derecho que sólo podrá restringirse en virtud de resolución judicial”.

A tal efecto, podría partirse de un apartado general, que previera que las visitas se desarrollarán sin más limitaciones que las derivadas de la custodia de las personas internadas, de su seguridad y salud, de la capacidad de las instalaciones y del régimen y gobierno del centro. A continuación, podría incluirse el artículo 42.3 del proyecto (“la dirección garantizará que internos y visitantes tengan conocimiento de forma previa del horario de visita, debiendo figurar (...) en lugar visible en el exterior del centro”). En un tercer apartado podría establecerse la libre comunicación de los extranjeros internados dentro del horario fijado, con la previsión de que cuando las solicitudes de comunicación excediesen de la capacidad de las instalaciones podrían limitarse los días de cada semana, para visitantes que no fueran familiares, ni abogados

ni representantes diplomáticos o consulares, o la duración de las visitas, sin que pudiesen ser inferiores a treinta minutos. El resto de los apartados podría mantenerse.

Una última observación respecto del apartado 9. Comienza así:

Los visitantes podrán ser sometidos, con carácter previo a la comunicación con el interno, a un examen personal de seguridad, siéndoles retirados los objetos susceptibles de constituir una amenaza para la seguridad del centro o de las personas que en él se encuentran, o que, en alguna forma, pueda afectar a su derecho a la intimidad y a la imagen...

La afectación al derecho a la intimidad y a la propia imagen parece que se refiere a otras personas, distintas del extranjero que recibe la visita. Ciertamente, puede impedirse que alguien tome imágenes sin el consentimiento de las personas que aparecerán en ellas. Ahora bien, si tales personas lo autorizan no hay motivo para impedir la toma de imágenes. Además, se ha de tener en cuenta que hoy en día gran parte de los teléfonos móviles y dispositivos tipo "tableta" son susceptibles de tomar fotografías y vídeos. Si se retiran a los visitantes se ocasiona un perjuicio no pequeño a los internos, pues se les priva de ver en sus pantallas información relevante o incluso fotografías o vídeos de familiares o amigos que no han podido acudir a hacer la visita. Además, no parece insólito que los visitantes quieran tomar imágenes del familiar internado, con su aprobación, para enviarlas por ejemplo a su país de origen o a otras personas. Todo esto se corta de raíz, de una forma desmesurada, si se retira a los visitantes cualquier máquina susceptible de captar alguna imagen. A juicio del Consejo de Estado, ha de replantearse esta limitación.

Artículo 48

1.- La Dirección General de la Policía promoverá la celebración periódica y continuada de actividades formativas dirigidas a los funcionarios y

demás personal al servicio de los centros, en las materias de derechos humanos, régimen de extranjería, seguridad y prevención.

2.- El personal ajeno al Cuerpo Nacional de Policía deberá recibir una adecuada formación por parte del organismo público o privado del que dependa orgánicamente. Dicha formación será tomada en cuenta a la hora de suscribir convenios con entidades u organizaciones y para el ejercicio por parte de aquéllas de los derechos y obligaciones que se prevén en este Reglamento.

A tal efecto, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y la Dirección del centro podrán exigir al personal ajeno al Cuerpo Nacional de Policía las certificaciones que se estimen precisas.

Ninguna objeción suscita al Consejo de Estado el primer apartado. Sin embargo, el segundo tiene un alcance dudoso. Parece que al personal ajeno al Cuerpo Nacional de Policía se le exige ("deberá recibir") una formación adicional a la del primer párrafo y distinta. Esto sólo se entiende si la formación hace referencia a las tareas especialmente asignadas a ellos en el centro. Ahora bien, el sujeto que debe impartir tal formación no está en absoluto claro. La dependencia orgánica tiene sentido, como su propio nombre indica, para órganos. No puede predicarse de un "organismo privado", con el que la relación es de empleo, voluntariado, representación o de otra clase. Además, incluso para empleados públicos ajenos al Cuerpo Nacional de Policía pero destinados en los centros de internamiento, su dependencia orgánica será el propio centro, en definitiva la Dirección General de la Policía.

Por último, el segundo párrafo del apartado 2 supone la concesión de un arbitrio desmesurado, sin justificación alguna, a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y a los directores de los centros. Si en cualquier momento a cualquier persona ajena al Cuerpo Nacional de Policía le pueden pedir "las certificaciones que se estimen precisas", con la probable consecuencia de no poder prestar servicio en el centro si no las aportan, se concede "de facto" un poder omnímodo de veto sobre cualquiera que trabaje en el centro de internamiento.

El Consejo de Estado entiende que el párrafo segundo del apartado 2 ha de ser suprimido. Las certificaciones habrá que pedir las cuando una persona se incorpore a trabajar en el centro, de acuerdo con la convocatoria o con la licitación o el convenio que justifique su presencia.

En cuanto al primer párrafo del apartado 2, si se desea mantenerlo se ha de reformular. De la formación continuada de los empleados públicos se debe ocupar la Dirección General de la Policía, de la que dependen, aunque no formen parte del Cuerpo. Esto se puede articular por la vía del apartado 1 o por otras vías. De la formación continuada de las restantes personas que presten servicio en los centros se deberán ocupar las organizaciones en las que, en su caso, se integren. Tal es lo que se debe expresar, con la formulación apropiada.

Artículo 49.2

Se refiere a los funcionarios policiales y tiene este tenor:

Especialmente, observarán un trato correcto en sus relaciones con los internos, garantizarán la integridad, dignidad e imparcialidad en sus actuaciones y evitarán realizar o que se realicen por terceros cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria por cualquiera de las razones previstas en el artículo 17.2, o que entrañe violencia física o moral.

Los funcionarios policiales no pueden evitar cualquier práctica que entrañe violencia, porque emplearla en ciertos casos, cuando sea necesaria y con la debida proporcionalidad, forma parte de su trabajo. Se trata entonces de una violencia legítima. El inciso final del apartado puede suprimirse. En realidad, la supresión puede comenzar tras la palabra “discriminatoria”, pues es superflua la remisión al artículo 17.2. Otra forma de acoger esta observación sería añadir al final del apartado los adjetivos “ilegítima o desproporcionada”.

Artículo 51.1

El Ministerio Fiscal podrá visitar en cualquier momento los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, emitiendo informe sobre mejoras o subsanación de deficiencias que considere conveniente.

El Consejo Fiscal ha considerado superfluo el entero artículo 51, dedicado precisamente al Ministerio Fiscal, pues las facultades que le atribuye ya se contienen en su Estatuto Orgánico, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, y han de ser siempre objeto de normas con rango de Ley (punto sexto de antecedentes).

El Consejo de Estado coincide con el Consejo Fiscal y entiende que el entero precepto es innecesario y debe ser suprimido. Esto se predica de manera especial del segundo inciso del apartado 1, que parece imponer al Ministerio Público una obligación de emitir un informe sobre mejoras o deficiencias cada vez que visita un centro de internamiento. Los informes que ha de emitir el Ministerio Fiscal son los que se establecen en su Estatuto Orgánico, y en las restantes Leyes, procesales o sustantivas. El proyecto sometido a consulta, por su rango normativo y por su objeto, no ha de regular ningún informe adicional.

Artículo 52

Se refiere a los libros-registro. Podría preverse la posibilidad de su llevanza electrónica, que sin duda será la que se emplee.

Artículo 57.1

Tendrán la consideración de artículos u objetos prohibidos a efectos del presente Reglamento:

a) Las armas u otros objetos susceptibles de ser utilizados como tales.

b) Las drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y medicamentosas, salvo que las mismas sean consecuencia de prescripción facultativa.

c) Cualquier otro que tenga tal consideración conforme a la legislación vigente.

La redacción no es afortunada. Podría llevarse la letra c) al párrafo inicial, de un modo parecido al siguiente:

Tendrán la consideración de artículos u objetos prohibidos a efectos del presente Reglamento los que lo sean conforme a la legislación vigente y, en especial:

a) Las armas u otros objetos susceptibles de ser utilizados como tales.

b) Las drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y medicamentosas, salvo prescripción facultativa.

Artículo 58, apartados 1 y 2

1.- El Director del centro podrá acordar el empleo de medios de contención física personal así como la separación preventiva del interno en habitación individual con el fin de evitar actos de violencia o lesiones propias o ajenas, impedir posibles actos de fuga, o daños en las instalaciones del centro, así como ante la resistencia al personal del mismo en el ejercicio legítimo de su cargo.

2.- Los medios contemplados en el punto anterior se aplicarán cuando no exista otra manera menos gravosa de actuar durante el tiempo estrictamente necesario y, en todo caso, de manera proporcional a la finalidad perseguida.

A este respecto, el artículo 62 quinquies, apartado 2, de la citada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

Se podrán utilizar medios de contención física personal o separación preventiva del agresor en habitación individual para evitar actos de violencia o lesiones de los extranjeros, impedir actos de fuga, daños en las instalaciones del centro o ante la resistencia al personal del mismo en el ejercicio legítimo de su cargo. El uso de los medios de contención será proporcional a la finalidad perseguida, no podrá suponer una sanción encubierta y sólo se usarán cuando no exista otra manera menos gravosa para conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario.

El Consejo de Estado entiende que el apartado 2 del artículo 58 del proyecto ha de incorporar una garantía prevista en este precepto legal: que las medidas no supongan una sanción encubierta.

De igual modo, la separación del interno en habitación individual tiene un paralelismo innegable con el aislamiento penitenciario, que también puede emplearse como medio coercitivo provisional (artículo 72.1 del Reglamento Penitenciario). Ahora bien, la legislación penitenciaria establece una serie de garantías para esta medida, que a juicio del Consejo de Estado se deberían incorporar al Reglamento consultado.

En particular, se establece que la celda de aislamiento ha de ser “de semejantes medidas y condiciones”, “de análogas características” a la celda ordinaria (artículos 42.4 y 43.4 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria), con examen médico e informe diario (artículo 43.1 de la misma Ley Orgánica y artículo 72.2 del Reglamento Penitenciario), con una duración nunca superior a los cuarenta y dos días seguidos (artículo 42.5 de la Ley Orgánica General Penitenciaria). Además, del aislamiento provisional se exceptúan a las mujeres gestantes, a las mujeres hasta seis meses después de terminado el embarazo, a las madres lactantes y a las que tuvieran hijos consigo (artículo 43.3 de la Ley Orgánica General Penitenciaria y 254.3 del Reglamento Penitenciario), y a los enfermos convalecientes de enfermedad grave sólo se les aplica en los casos en que una actuación suya pueda

derivarse en un inminente peligro para su integridad o para la de otras personas (artículo 72.2 del Reglamento Penitenciario).

El que los centros de internamiento de extranjeros no tengan carácter penitenciario, como dice la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (artículo 60.2), no implica que en ellos las garantías de los internos sean menores. Por tanto, este Alto Cuerpo Consultivo entiende que han de incluirse en el precepto las garantías básicas de la legislación penitenciaria para la medida de aislamiento provisional.

Artículo 59

Versa sobre la participación en los servicios de asistencia social de las organizaciones no gubernamentales. Por un error, remite al artículo 16.4 del Reglamento, que no existe en el proyecto.

Disposición adicional única

Las Salas de Inadmisión en que permanezcan los extranjeros en espera del regreso a su punto de origen por haberles sido denegada la entrada en España conforme a la legislación de extranjería, se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin que sean de aplicación las previsiones de este Reglamento.

En cuanto a las salas de inadmisión, el artículo 15.4 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone:

Al extranjero que le sea denegada la entrada en el territorio nacional por los funcionarios responsables del control, de conformidad con lo dispuesto en los acuerdos internacionales suscritos por España, se le estampará en el pasaporte un sello de entrada tachado con una cruz de tinta indeleble negra, y deberá permanecer en las instalaciones destinadas al efecto

en el puesto fronterizo hasta que, con la mayor brevedad posible, retorne al lugar de procedencia o continúe el viaje hacia otro país donde sea admitido.

La permanencia del extranjero en estas instalaciones tendrá como única finalidad garantizar, en su caso, su regreso al lugar de procedencia o la continuación de su viaje hacia otro país donde sea admitido. La limitación de la libertad ambulatoria del extranjero responderá exclusivamente a esta finalidad en su duración y ámbito de extensión.

Las instalaciones estarán dotadas de servicios adecuados y, especialmente, de servicios sociales, jurídicos y sanitarios acordes con su cifra media de ocupación.

Como es obvio, las salas de inadmisión no pueden tener las dimensiones y los servicios de los centros de internamiento. Están situadas en puestos fronterizos y se encaminan a estancias breves. Sin embargo, las garantías y los derechos de los extranjeros internados en ellas no deberían ser inferiores, a juicio del Consejo de Estado, que en este extremo coincide con el Consejo Fiscal (punto sexto de antecedentes). Por ello, no es apropiada la completa inaplicación del Reglamento a tales salas.

Las salas de inadmisión carecen de una reglamentación específica de alcance general, aunque como es conocido el internamiento superior a setenta y dos horas también requiere autorización judicial (artículo 60.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Pero pese a la autorización judicial, o cuando no sea necesaria, la falta de unas normas supone un riesgo de que se produzcan abusos.

Este Alto Cuerpo Consultivo considera que en vez de una total exclusión de la aplicación del Reglamento a las salas de inadmisión se debería prever que fuera aplicable en cuanto a los derechos y garantías de los internos, con las adaptaciones necesarias.

Preámbulo

Como se ha visto a lo largo de este dictamen, el proyecto incorpora diversos aspectos regulados por la Directiva 2008/115/CE. Esta norma prevé en el segundo párrafo de su artículo 20.1, respecto a su incorporación al Derecho nacional, lo siguiente:

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

Entiende el Consejo de Estado que a la vista de este precepto, y dado que no se dedica ninguna disposición final a mencionar la transposición de la Directiva (como indican en su punto 42, letra d, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), podría al menos hacerse una referencia a ella en el preámbulo.

Además, en el segundo párrafo del preámbulo se dice:

El funcionamiento de estos espacios de internamiento no es, sin embargo, objeto de la correspondiente regulación reglamentaria hasta la entrada en vigor de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 22 de febrero de 1999 (...). Esta Orden Ministerial se ha venido aplicando hasta el momento actual, con las únicas salvedades derivadas de los efectos de la Sentencia de 11 de mayo de 2005 del Tribunal Supremo, que declaró la nulidad de varios de sus apartados.

Lo primero no es completamente exacto, porque el segundo Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, aprobado por Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, ya abordaba el funcionamiento de los centros, aunque con alguna concisión, en sus artículos 111 y 112.

En cuanto a la sentencia del Tribunal Supremo, declaró la nulidad de varios artículos de la Orden, en particular el artículo 34 completo, el apartado 5 del artículo 33 y los apartados 1, 2, 3, 6, 8 y 9 del artículo 30. No es correcto, por tanto, señalar que la nulidad afectó sólo a varios apartados.

El párrafo decimocuarto contiene esta expresión:

Por otro, la faceta asistencial y que debe ser asumida por personal especializado ajeno a la policía, concretamente empleados públicos dependientes de la Administración General del Estado, que desempeñarán las funciones de organización, gestión y control de la prestación de los servicios asistenciales, tanto de carácter social como de otro orden, encuadradas dentro de las que diariamente se prestan a los internos que pueden catalogarse de logísticas.

La calificación de “logística” aplicada a los servicios asistenciales no resulta apropiada y minusvalora su importancia: podría suprimirse.

En el párrafo decimoquinto, línea quinta, el inciso “sin ánimo de lucro” ha de suprimirse, en consonancia con lo indicado a propósito del artículo 5.1.

Observaciones de redacción

En la disposición derogatoria, falta la mención del año de la Orden que se deroga.

El título del Reglamento que se inserta tras las disposiciones del Real Decreto no coincide con el del artículo único aprobatorio ni con el general de la norma.

En el artículo 1.2, línea 5, falta un “de” antes del segundo artículo “los”. Un poco más adelante, en el mismo párrafo, en la línea siete, el verbo “acuerda” tal vez puede ir en subjuntivo (“acuerde”).

En el artículo 2.3, en vez de “el Juzgado” resulta más apropiado decir “al Juzgado”.

En el artículo 3.2, líneas penúltima y última, donde dice “las de seguridad, salubridad y convivencia de todo el personal del centro y de la actividad de los mismos”, puede expresarse “así como las de seguridad, salubridad, actividad y convivencia de todo el personal del centro”. Lo mismo puede aplicarse a la parte final del artículo 3.3.

En el artículo 3.4 el primer verbo ha de ir en singular.

En el artículo 4.1 el inciso final “en los mismos” puede suprimirse.

En el artículo 4.2, primer párrafo, en vez de “la ocupación de los mismos” puede decirse “su ocupación”.

Al segundo párrafo del artículo 4.2 puede dársele un orden inverso: “Los centros se hallan bajo la dependencia orgánica y funcional de la plantilla policial donde radiquen, sin perjuicio de la superior competencia de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en su gestión y coordinación”.

En el artículo 5.1, línea segunda, sobra el artículo “los”.

En el artículo 5.2, línea quinta, sobra la expresión “las mismas”.

En el artículo 8.4, en la línea segunda, la expresión “conforme al” puede ser sustituida por “según el”.

En el artículo 9.2, línea cuarta, el gerundio “correspondiendo” puede sustituirse por el tiempo verbal “corresponde”, precedido de un punto y seguido.

En el artículo 10.1, línea penúltima, el inciso “orgánicamente” puede no ir entre comas, si se pone una antes de la conjunción “y” que lo precede.

En el artículo 10.2, letra f), se reitera en la línea segunda el verbo “asegurar”. En la segunda ocasión la expresión “y asegurar” puede sustituirse por “así como”, precedido de una coma.

En el artículo 10.2, letra l), líneas última y penúltima, se repite la palabra “forma” de modo innecesario.

En el mismo artículo 10.2, letra m), el final del párrafo “y por el cumplimiento de las anotaciones que en los mismos se han de realizar” puede ser simplificado. Una posibilidad sería “y por el cumplimiento de lo que en ellos se anote”.

En el artículo 11.1, primera línea, sobra el inciso “del mismo”.

En el artículo 12.2, línea primera, donde dice “al frente de la misma se hallará un Jefe de Unidad”, cabe decir “al frente de la Unidad se hallará un Jefe”.

En el párrafo f) del artículo 13.2, antes de “aconsejadas por las creencias religiosas de los internos” puede añadirse “de las medidas”.

En el párrafo h) del mismo artículo 13.2, la palabra “logístico” quizás debe ir en femenino.

En el artículo 14.1, línea primera, en vez de “la Secretaría” puede decirse “una Secretaría”.

En el artículo 14.2, línea cuarta, tras “así como” falta la preposición “de”.

En el artículo 14.3, línea tercera, si se desea una homogeneidad de tiempos verbales, la expresión “se ha autorizado y permanece” puede ir en subjuntivo (“se haya autorizado y permanezca”).

En el artículo 17.2, letra a, en vez de “entendible” puede decirse “inteligible”.

El mismo artículo 17.2, en la letra f, puede redactarse de una forma parecida a ésta: “a recibir un seguimiento médico especial, para las mujeres de las que se tenga constancia que se hallan embarazadas”.

En el artículo 24, al final, en vez de “dicha resolución” puede expresarse “la resolución”.

En el artículo 25.1 sobra el inciso “en los supuestos contemplados en los dos artículos anteriores”, que es evidente.

En el artículo 25.2, línea segunda, en lugar de “mediante la presentación del mismo” puede decirse “mediante su presentación”.

En el artículo 26.1, letra c, cabe sustituir “su Consulado” por “el Consulado”, porque luego ya se dice que es del país a que pertenezca. En el mismo párrafo, el inciso final (“o lo comunique el interesado en el momento del ingreso”) puede ir tras un punto y seguido: “También podrá comunicarlo el interesado en el momento del ingreso”.

En el artículo 27.2, letra a), línea primera, la conjunción “y” puede sustituirse por una coma.

En el artículo 32.2, al final, la expresión “será provisto de los mismos” puede sustituirse por “se le proveerán”.

En el artículo 29, línea tercera, la expresión “o en el que resulte inteligible” puede sustituirse por “o en otro que le resulte inteligible”. Al final, en

la línea última, la frase “de todo lo cual” puede simplificarse diciendo “del que”, pues lo que se les entrega es un boletín informativo.

La redacción del artículo 34.1 puede mejorar si se introducen dos puntos, de un modo que podría ser similar al siguiente:

El Director del Centro de Estancia Controlada de Extranjeros autorizará el desplazamiento de los extranjeros ingresados a los fines de comparecencias o actuaciones judiciales o del Ministerio Fiscal. También lo autorizará para la realización de los trámites necesarios en la instrucción de los expedientes de expulsión, devolución o denegación de entrada. Se dejará constancia de tales desplazamientos en su expediente personal, con expresión de la fecha y hora de salida y regreso.

En el artículo 35.1, líneas última y penúltima, por una errata se ha escrito “se halle se encuentre”, y uno de los verbos ha de eliminarse.

En el artículo 38.1, línea quinta, tal vez el “Auto de internamiento” deba ir con minúscula.

En el artículo 38.2, línea cuarta, sobra la tilde en la palabra “o”.

En el artículo 39.1 puede introducirse en la línea quinta un punto y seguido, tras “éstos”, en vez de la conjunción “y”. La frase comenzaría: “Procurará atender...”.

En el artículo 40.2, línea cuarta, la barra cruzada “y/o” puede sustituirse simplemente por “o”.

En el artículo 44, línea tercera, antes de “un receptor” falta la preposición “con”.

En el artículo 47.1, línea tercera, la palabra “Servicio” no requiere mayúscula.

En el artículo 47.2, línea tercera, sobra la expresión “del mismo”. En la misma línea puede evitarse el gerundio poniendo un punto y seguido tras “autorización”, y a continuación el texto: “Se devolverán en caso de no concederse”.

En el artículo 49.1, línea segunda, la palabra “establecidas” ha de ir en masculino. En la línea siguiente la expresión “su normativa” puede ser sustituida por “sus disposiciones”.

En el artículo 52.1, línea segunda, la frase “existirán en los mismos” puede reemplazarse por “se llevarán”.

En el artículo 55.1, línea cuarta, falta la palabra “para” antes de “controlar el acceso”.

En el artículo 55.2, penúltima línea, en vez de “la normativa vigente” puede decirse “las normas vigentes”.

El segundo párrafo del artículo 56.2 puede comenzar “en estos supuestos”, para no repetir la palabra “caso”. En la segunda línea, en vez de “escrito suscrito” puede decirse “documento suscrito”. Y en la tercera, en vez de “el resultado de la misma”, “su resultado”.

En el artículo 60.3, línea segunda, en vez de “la correcta conservación y utilización de la misma” puede decirse “su correcta conservación y utilización”. Más adelante, en la línea última, resulta superfluo el inciso final “por su titular”.

En el artículo 60.5, línea segunda del segundo párrafo, el verbo “aprecia” ha de ir en plural.

En la disposición final tercera del Reglamento, línea tercera, la palabra “parámetros” puede ser sustituida por “requisitos”.

Se ha deslizado una errata en el preámbulo, párrafo tercero, penúltima línea, en la cita del vigente Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que fue aprobado por Real Decreto 557/2011, no 557/2001.

En el siguiente párrafo del preámbulo, el cuarto, primera línea, se dice en singular “el artículo 60.2 y 62 bis” y ha de ir en plural.

En el sexto párrafo del preámbulo, líneas penúltima y última, el inciso “o parte de las mismas” resulta superfluo.

El séptimo párrafo del preámbulo puede simplificarse, quitando en la primera línea el inciso “en el marco normativo” y en la segunda “al mismo”.

El párrafo décimo del preámbulo alude en su tercera línea a los catorce años transcurridos desde la aprobación de la Orden de 22 de febrero de 1999, que ya son casi quince.

En el párrafo duodécimo del preámbulo, línea segunda, sobra la conjunción copulativa “y”.

En el párrafo decimocuarto del preámbulo, línea primera, la conjunción “y” puede ser sustituida por una coma.

En el párrafo decimoquinto del preámbulo la expresión “la normativa vigente” puede sustituirse por “el ordenamiento jurídico”. Más adelante, en el mismo párrafo, línea sexta, sobra el inciso “de los mismos”. Y en la última línea el verbo “corresponde” ha de ir en plural.

En el párrafo decimosexto del preámbulo, línea séptima, el inciso “en los mismos” es superfluo.

En la parte II del preámbulo, primer párrafo, última línea, dice “comprometidas en” y tal vez debe decir “comprometidas con”.

También en la parte II del preámbulo, segundo párrafo, donde dice “los medios personales y materiales con que habrán de estar provistos estos centros, estableciendo la naturaleza y finalidad”, quizás podría decir “los medios personales y materiales de que habrán de estar provistos estos centros, estableciendo su naturaleza y finalidad...”.

Más adelante, en el mismo párrafo, en las líneas penúltima y antepenúltima se repite de modo innecesario la palabra “funcionamiento”.

Por último, conviene revisar los signos de puntuación. En algunos lugares faltan comas (por ejemplo, en el preámbulo, párrafo séptimo, línea segunda, tras “Ministerio Fiscal”; en el preámbulo, párrafo undécimo, línea cuarta, tras “índole”; en el preámbulo, párrafo decimotercero, línea séptima, tras “centro”; en la parte II del preámbulo, párrafo segundo, líneas cinco y siete, tras “organizativa” y tras “funcionamiento”, respectivamente; en la disposición derogatoria, líneas cuarta y quinta, tras “abril” y tras “Extranjeros”, respectivamente; en el artículo 10.2, letra k, tras “centro”; en el artículo 10.2, letra l, tras “regreso”; en el artículo 14.1, línea segunda, tras “Secretario”; en el artículo 14.2, línea primera, tras “centro”; en el artículo 16.3, línea tercera, tras “familias”; en el artículo 17.2, letra c, tras “internamiento”; en el artículo 19.2, línea quinta, tras “Común”; en el artículo 30.1, línea penúltima, tras “centro”; y en el artículo 58.2, línea segunda, tras “actuar”). En otros lugares sobran las comas (por ejemplo, en el párrafo octavo del preámbulo, línea primera, tras “Real Decreto”; en el párrafo decimosexto del preámbulo, líneas tercera y novena, primeras comas; en el artículo 8.4, línea cuarta; en el artículo 12.2, último párrafo, tras “interior”; en el artículo 16.3, última línea, tras “exterior”; en el artículo 23.2, línea segunda, primera coma; en el artículo 26.1, letra c, línea tercera, segunda coma; en el artículo 32.1, línea primera, primera coma; en el artículo 50.1, penúltima línea; en el artículo 53.3, línea tercera, tras “extraordinario”; en el artículo 54.1, línea segunda; en el artículo 55.3, línea primera; en el artículo 56.2, línea antepenúltima, tras “caso”; y en el artículo 60.1, línea tercera).

En síntesis, este Alto Cuerpo Consultivo entiende que se ha de acoger la observación formulada al artículo 17.2, letra e, de modo necesario si se desea utilizar la fórmula “de acuerdo con el Consejo de Estado”, pero que la incorporación de las restantes observaciones podrá mejorar el texto remitido en consulta.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenida en cuenta la observación formulada con carácter esencial en el cuerpo de este dictamen, y consideradas las restantes, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de estancia controlada de extranjeros.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 13 de febrero de 2014
LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR.