



Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares*

José Miguel Sánchez Tomás

Universidad Rey Juan Carlos, Madrid

josemiquel.sanchez@urjc.es

Resumen

El internamiento de inmigrantes irregulares es una de las piezas clave de la política de control de la inmigración irregular en la Unión Europea y en España. Esta medida resulta poco respetuosa con estándares mínimos de disfrute de los derechos fundamentales, es económicamente costosa y poco eficiente. El presente trabajo es una reflexión sobre la necesidad de implementar un sistema de medidas alternativas al internamiento en España e incluso sobre la posibilidad de defender un nuevo sistema alternativo que destierre el internamiento como una medida legítima de control de la inmigración irregular.

Palabras clave

Internamiento de inmigrantes, inmigración irregular, medidas alternativas, derecho a la libertad y la seguridad, retorno de inmigrantes, política migratoria.

Towards an alternative system to the detention of irregular immigrants

Abstract

Detention of irregular immigrants is one of the key pieces of the control policy of irregular immigration in the European Union and Spain. This measure is little respectful to minimum standards of fundamental rights, is economically expensive and inefficient. The present work is a reflection on the need to implement a system of alternative measures to detention in Spain and even the possibility of defending a new alternative system that banish the detention as a legitimate measure of control of illegal immigration.

Keywords

Detention of immigrants, irregular immigration, alternative measures, right to the liberty and security, return of immigrants, migration policy.

* Este trabajo ha sido elaborado dentro del marco del Proyecto de investigación I+D+i *Iusmigrante* (DER 2011-26449).

1. Introducción

La Unión Europea reconoce que *la inmigración irregular sigue siendo un componente importante de la migración a la UE* (Comisión Europea, 2013: 4)¹. La magnitud de este tipo de inmigración en la UE, según el Proyecto Clandestino con datos referidos a 2008, es de entre 1,9 y 3,8 millones de personas (Triandafyllidou, 2009: 116)², lo que supone entre un 0,39 y un 0,77 % de la población total de estos países y entre un 7 y un 13 % del número total de ciudadanos nacionales de países ajenos a la UE (*Ibíd.*: 110)³.

La regulación legal y las políticas públicas desarrolladas por España en relación con la inmigración irregular están condicionadas por la necesidad de su encuadre dentro del marco armonizador de la Unión Europea, que ha optado por permitir a los Estados parte el recurso a la privación de libertad de inmigrantes irregulares como medida cautelar para garantizar una eventual expulsión. Este marco normativo, en todo caso, permite un amplio margen de decisión a los Estados parte de la Unión Europea en el diseño de los instrumentos de control de la inmigración irregular, incluido el recurso a la privación de libertad de los inmigrantes en situación de irregularidad migratoria.

El objetivo del presente trabajo es, tomando en consideración el destacado papel reservado a la privación de libertad como medida cautelar dentro del marco normativo del control de la inmigración irregular en la Unión Europea (2) y el debate abierto sobre la necesidad de evolucionar hacia un sistema de control más eficiente y con superiores estándares de respeto al derecho fundamental a la libertad en que primen las medidas cautelares alternativas al internamiento (3), reflexionar sobre las posibilidades de adecuación de la legislación española a un sistema de medidas cautelares alternativas e, incluso, a un nuevo sistema alternativo en que quede desterrada la posibilidad del recurso a la privación de libertad de los inmigrantes en situación de irregularidad administrativa (4).

2. La privación de libertad en el marco normativo del control de la inmigración irregular en la Unión Europea

El Pacto europeo sobre inmigración y asilo, aprobado el 15 de octubre de 2008 por el Consejo de la Unión Europea, adoptó cinco compromisos fundamentales en la materia. El segundo de ellos era el de *combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular* (Consejo de la Unión Europea, 2008: 4). Este compromiso se vinculaba con tres principios fundamentales, entre ellos, que *los extranjeros en situación irregular en el territorio de los Estados miembros deben abandonar dicho territorio. Cada Estado miembro se comprometerá a garantizar la aplicación efectiva de este principio, dentro del respeto del Derecho y la dignidad de las personas implicadas, dando preferencia al retorno voluntario, y reconocerá las decisiones de retorno adoptadas por otro Estado miembro* (*Ibíd.*: 7).

Por su parte, el Programa de Estocolmo –*Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*–, aprobado en diciembre de 2009 por el Consejo de la

¹ Sobre las características de las migraciones en Europa en la actualidad, véase Livi Bacci (2012: 109-136).

² Este Proyecto, financiado por la Unión Europea, se desarrolló entre septiembre de 2007 y agosto de 2009 con el objetivo de aportar datos sobre inmigración irregular en la UE.

³ Este mismo informe estimaba que a comienzo de 2008 los inmigrantes irregulares en España eran unos 354.000, (*Ibíd.*: 78-82).

Unión Europea, establece las prioridades para el periodo 2010-2014 respecto de la aplicación de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. En materia de inmigración dichas prioridades se concretan, entre otras, en la adopción de *unas políticas eficaces para luchar contra la inmigración ilegal*, señalándose que *[u]na política de retorno efectiva y sostenible constituye un elemento esencial de un sistema bien gestionado de migración en el marco de la Unión. La Unión y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello. Una política de este tipo debe ponerse en práctica respetando plenamente el principio de no devolución, así como los derechos y las libertades fundamentales y la dignidad de los repatriados. Debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario* [ap. 6.1.6] (Consejo de la Unión Europea, 2009: 29). En todo caso, el Consejo de la Unión Europea, en la recientemente aprobada *Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias – Una respuesta estratégica* (Consejo de la Unión Europea, 2012)⁴, se ha preocupado esencialmente, en lo que se refiere a la permanencia en su territorio de inmigrantes en situación de irregularidad migratoria, en aumentar la eficiencia del sistema de repatriación forzada⁵ y no ha dedicado ninguna acción concreta a la promoción del retorno voluntario y/o el diseño e implantación de medidas alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular⁶.

La Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular⁷, es el instrumento jurídico clave a través del cual la Unión Europea ha intentado armonizar la legislación de los Estados miembros en materia de control de la inmigración irregular. La Directiva recuerda en su Preámbulo que *[e]n los casos en que no haya razones para creer que con ello se dificulte el objetivo del procedimiento de retorno, debe preferirse el retorno voluntario al forzoso y concederse un plazo para la salida voluntaria* [ap. 10] y que *[d]ebe supeditarse expresamente el uso de medidas coercitivas a los principios de proporcionalidad y eficacia por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos* [ap. 13]. En todo caso, no puede dejar de destacarse que el Capítulo IV se dedica al internamiento a efectos de expulsión, estableciendo el art. 15.1 que *[s]alvo que en el caso concreto de que se trate puedan aplicarse con eficacia otras medidas*

⁴ Este Plan de Acción se divide en seis áreas de prioridad estratégica: a) refuerzo de la cooperación con terceros países de tránsito y origen en materia de gestión de la migración; b) gestión mejorada de las fronteras exteriores; c) prevención de la inmigración ilegal a través de la frontera entre Grecia y Turquía; d) mejorar la forma de hacer frente al abuso de las vías de migración legales; e) salvaguardia y protección de la libre circulación mediante la prevención del abuso por nacionales de terceros países; y e) mejora de la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno, (*Ibid.*: 5).

⁵ Dentro del área de prioridad estratégica relativa al refuerzo de la cooperación con terceros países de tránsito y origen en materia de gestión de la migración, no deja de sorprender que todos los desafíos, objetivos y actividad aparezcan referidos a presionar sobre terceros países para la ejecución de los acuerdos de readmisión ya firmados y para promocionar dichos acuerdos (*Ibid.*: 6-11), incluyendo el debate y estudio del uso y el contenido de incentivos proporcionales y específicos brindados a los terceros países con los que se negociarían acuerdos de readmisión de la UE, en combinación con el principio de condicionalidad debidamente aplicado" (*Ibid.*: 6).

⁶ Dentro del área de prioridad estratégica dedicada a la mejora de la gestión de la migración, incluida la cooperación sobre prácticas de retorno, a pesar de la mención formal a los retornos voluntarios en ciertos desafíos, priman entre los objetivos y las actividades las relativas a la eficiencia del retorno forzoso, (*Ibid.*: 21 y 22).

⁷ DOUE núm. L-348: 98-107, de 24 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.

suficientes de carácter menos coercitivo, los Estados miembros podrán mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando: a) haya riesgo de fuga, o b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión⁸. Frente a ello, y a pesar de la incidencia que se hace respeto del principio de proporcionalidad en relación con la aplicación de la medida de internamiento⁹, no hay la más mínima mención en la Directiva al establecimiento y desarrollo de medidas alternativas a dicho internamiento.

Estos instrumentos ponen de manifiesto que la política de control de la inmigración irregular de la UE se basa, como objetivo fundamental, en la repatriación de las personas que permanezcan ilegalmente dentro de sus fronteras. De manera subordinada a este objetivo se mueve, por un lado, la preferencia por un sistema de retorno voluntario y, por otro, la admonición al respeto a los derechos fundamentales. Ahora bien, por el amplio desarrollo de las medidas de privación de libertad de los inmigrantes irregulares en la Directiva 2008/115/CE –hasta el escalofriante límite máximo de los 18 meses (art. 15.6)-, no puede ocultarse el protagonismo que se da a esta medida cautelar, a pesar de que se deje total libertad a los Estados respecto de la imposición, llegado el caso, de la privación de libertad en el marco de los procedimientos de retorno.

3. El debate sobre las medidas cautelares alternativas al internamiento

El internamiento por motivos de irregularidad migratoria, no vinculado a la comisión de ilícitos penales, tiene un cierto marco legitimador en determinadas previsiones de textos internacionales en materia de derechos humanos¹⁰. A pesar de ello, no puede ocultarse que esta medida cautelar, desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, está en una situación de crisis. Su priorización como medida cautelar en materia migratoria, la excesiva y desproporcionada utilización por algunos países, los altos costos humanitarios y el bajo estándar en la protección de los derechos humanos que supone su uso expansivo y rituario, desconectado de las circunstancias concretas del caso, y la ineficacia en el cumplimiento de los fines que le deberían ser propios para ser una medida necesaria en una sociedad democrática han menoscabado sus bases legitimadoras hasta convertirla en una medida sospechosamente sancionatoria. Esta

⁸ En relación con la posibilidad de internamiento en esta Directiva, por todos, Fajardo del Castillo (2009: 481-484) y Faramiñán Gilbert (2012). En concreto, respecto de las condiciones en que resulta legítimo recurrir a la medida cautelar de internamiento, véase STJUE de 30 de noviembre de 2009 [as. C-357/09 PPU, *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*]. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72526&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1216485>. Revisado el 28 de junio de 2013, y en comentario a la misma Amedro (2010).

⁹ Más ampliamente sobre los límites materiales impuestos por el principio de proporcionalidad y el respeto al Derecho internacional de los Derechos Humanos al internamiento de extranjeros que se encuentran a la espera de retorno, Véase Ortiz Ahlf (2013: 76-83) y Pérez González (2012: 187-196).

¹⁰ En efecto, si bien el art. 5.1.f) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante CEDH) es de los pocos Textos internacionales que reconoce expresamente el internamiento de inmigrantes irregulares al permitirlo en los casos en que (...) se trata de la detención o de la privación de libertad, conforme a derecho, de una persona para impedir que su entrada ilegal en el territorio o contra la cual esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición, tampoco los órganos de interpretación de otros Textos internacionales en la materia han objetado, a pesar de que no exista un reconocimiento expreso, dicha posibilidad. Ese es el caso del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1982), [ap. 1], en relación con el art. 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (en adelante, PIDCP) que se limita a establecer que *nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta*. Más ampliamente, sobre el particular Pérez González (2012: 187-191).

crisis de legitimación y de eficiencia ha sido puesta de manifiesto por diversos estudios y análisis teóricos y ha provocado el desarrollo de un movimiento de apoyo institucional en favor de un redimensionamiento de la medida cautelar de internamiento y la preferencia por la implantación de medidas no privativas de libertad.

El marco teórico sobre las medidas alternativas al internamiento

El primer lustro del siglo XXI se significa por la aparición de una serie de estudios sobre la necesidad de la adopción de medidas alternativas al internamiento a que se ven sometidos los solicitantes de asilo y protección internacional en el marco del procedimiento de reconocimiento de dicha condición. El pionero fue el informe *Alternative approaches to asylum seekers: Reception and Transitional Processing System* (Justice for Asylum Seekers-JAS, 2002). Después apareció el informe *Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States*, elaborado en el marco de un proyecto financiado por la Unión Europea (Aujeska, 2006). El último de los pioneros fue el extenso trabajo *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, redactado bajo los auspicios del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Field, 2006).

Las reflexiones y argumentos derivados de estos informes -entonces limitados a los solicitantes de asilo y protección internacional- se ampliaron rápidamente al internamiento de inmigrantes en situación irregular por la semejanza de contextos. Así, en 2009 aparece un breve trabajo titulado *Migrantes y solicitantes de asilo irregulares: Alternativas a la detención relacionada con la inmigración* (Amnistía Internacional, 2009), en que se incluyen como ejemplos de medidas alternativas al internamiento la obligación de entrega de documentación, la libertad bajo garantías, la libertad bajo supervisión de una ONG, la obligación de personación ante las autoridades o la residencia en centros de régimen abierto. Sin embargo, será el extenso Informe *Becoming vulnerable in detention* (Servicio Jesuita a Refugiados-JRS, 2010), resultado del Proyecto Devas cofinanciado por la UE, el que tras un estudio de campo sobre los principales problemas con que se enfrentan los extranjeros internados en los diversos países de la UE y tras confrontar las situaciones de vulnerabilidad en que se ven inmersos, establezca una serie de conclusiones y recomendaciones en la materia basado en datos empíricos. Así, su principal conclusión es que *[l]a investigación revela que el coste humano del internamiento es demasiado alto, independientemente de las consecución de sus fines, porque sus negativas consecuencias y sus efectos nocivos para las personas son desproporcionadas a una situación en que ellos no han cometido ningún delito y están sólo sujetos a procedimientos administrativos, y resulta innecesario detener a las personas y hacerlas vulnerables a los efectos nocivos de detención al existir alternativas no privativas de libertad a la detención (Ibíd.: 105-106)¹¹*. De ello extrae como recomendaciones a los países de la UE, entre otras, que la detención de inmigrantes irregulares debe ser sólo usada como último recurso [ap. 18] y que deberían establecerse medidas alternativas al internamiento [ap. 19] (Ibíd.: 17).

En el año 2011 se publican tres extensos informes en que, superada la necesidad de argumentar a favor del desarrollo de alternativas menos lesivas que el internamiento de extranjeros, se analizan y describen detalladamente las experiencias internacionales de diversos modelos de medidas alternativas. Los dos primeros informes son documentos preparatorios de referencia para la *Mesa Redonda Global sobre Alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados migrantes y apátridas*, celebrada los días 11 y 12 de mayo de 2011 bajo los

¹¹ Traducción propia.

auspicios de los Altos Comisionados de Naciones Unidas para los Refugiados y para los Derechos Humanos. Por un lado, está el titulado *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y seguridad de la persona y las “alternativas a la detención” de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes* (Edwards, 2011), y, por otro, el titulado *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes* (Sampson, 2011). El tercer trabajo es el titulado *From Deprivation to Liberty. Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom* (Servicio Jesuita de Refugiados-JRS, 2011).

Las principales conclusiones de estos trabajos aparecen recogidas en el documento *Resumen de conclusiones* de la ya citada Mesa Redonda Global sobre alternativas de mayo de 2011 (Altos Comisionados de Naciones Unidas para los Refugiados y para los Derechos Humanos, 2011). Entre sus principales mensajes caben destacar, por un lado, que *[l]as consecuencias para los derechos humanos, así como los costos sociales y económicos de la detención migratoria, demandan la investigación, el estudio y la aplicación de alternativas a la detención*, por otro, que *[l]as alternativas a la detención (...) son parte de toda evolución de la necesidad y la proporcionalidad de la detención* y, además, que *[l]as alternativas a la detención no deben utilizarse como formas alternativas de detención, ni deben convertirse en alternativas a la liberación* (*Ibíd.*: 2). En concreto, algunas de las conclusiones destacadas son el carácter documentado de los drásticos impactos causados por el internamiento en los derechos humanos de los individuos y la eventual causación de consecuencias físicas, emocionales y psicológicas [aps. 9 y 10]; la mayor eficiencia de las medidas alternativas que permiten alcanzar más del 90% de índice de cumplimiento o de cooperación cuando las personas son puestas en libertad bajo supervisión adecuada y la correlación entre determinadas alternativas y los índices de retorno voluntario [ap. 16]; y el menor coste económico de las medidas alternativas a la del internamiento [ap. 17] (*Ibíd.*: 4-5).

Recientemente, todavía ha aparecido un nuevo informe en que se continúan analizando las experiencias sobre alternativas al internamiento de solicitantes de asilo y refugiados en las ciudades de Toronto y Ginebra (Costelo y Katatz, 2013), aumentando con ello el ya amplio grupo de estudios de campo sobre la eficacia de estas medidas alternativas.

El apoyo institucional a las medidas alternativas al internamiento

Simultáneamente al desarrollo de estos estudios, se ha mostrado un decidido apoyo a la implantación del modelo de alternativas al internamiento desde diversas organizaciones internacionales, principalmente en el marco de Naciones Unidas y de la Unión Europea. Así, la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución núm. 63/184 sobre “*protección de los migrantes*”, aprobada el 18 de diciembre de 2008, *exhorta a todos los Estados a que respeten los derechos humanos y la dignidad intrínseca de los migrantes y pongan fin a los arrestos y detenciones de carácter arbitrario y a que, en caso necesario, examinen los períodos de detención con el fin de evitar la detención de migrantes irregulares durante períodos excesivamente largos y a que, cuando proceda, adopten medidas sustitutorias de la detención* [ap. 9], y destaca que *[t]oma nota con reconocimiento del éxito logrado por algunos Estados en la aplicación de medidas sustitutorias de la detención en casos de migrantes indocumentados, práctica que merece la consideración de todos los Estados* [ap. 13]¹². Esta misma exhortación y reconocimiento se han reiterado

¹² A/RES/63/184. Disponible en:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/184&Lang=S . Revisado el 28 de junio de 2013.

desde ese momento en las sucesivas Resoluciones núm. 64/166¹³, 65/212¹⁴, 66/172¹⁵ y 67/172¹⁶, sobre *protección de los migrantes*, aprobadas el 18 de diciembre de 2009, 21 de diciembre de 2010, 19 de diciembre de 2011 y 20 de diciembre de 2012, respectivamente [aps. 4.a) y d)].

En ese mismo sentido, dentro de la actividad de las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo sobre detención arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ya señalaba su preocupación de que volviera a manifestarse una tendencia hacia la intensificación de las restricciones, incluida la privación de libertad, aplicadas a los solicitantes de asilo, los refugiados y los inmigrantes en situación irregular [ap. 65], considerando conveniente recordar *que la detención debería ser el último recurso admisible únicamente durante el menor tiempo posible, y que se deberían buscar otras soluciones cuando ello fuera factible* (Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2009: 24). Igualmente, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau, en un reciente informe ha analizado el marco jurídico internacional y regional en materia de derechos humanos [aps. 5-47] (Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes – François, 2012: 3-14) y las alternativas a la detención administrativa de los migrantes [aps. 48-67] (*Ibíd.*: 14-19), entre ellas, el registro de migrantes y depósito de documentos, libertad bajo garantía, comparecencias periódicas, libertad vigilada, obligación de residir en un determinado lugar, etc. Entre sus conclusiones y recomendaciones deben destacarse las relativas a que el internamiento nunca debe ser obligatorio ni automático, sino una medida de último recurso cuando no exista otra menos restrictiva, por lo que *los gobiernos están obligados a establecer en su legislación nacional una presunción en favor de la libertad, considerar primero medidas alternativas no privativas de la libertad, evaluar cada caso y elegir la medida menos rigurosa o restrictiva* [ap. 68]. Igualmente, recuerda a los gobiernos *que las alternativas a la privación de libertad no deben convertirse en alternativas a la puesta en libertad incondicional cuando esta sea posible. Los gobiernos deben establecer salvaguardias para que las personas que tienen derecho a ser puestas en libertad sin condiciones no sean objeto de medidas alternativas* [ap. 73] y *exhorta a los Estados a que consideren la posibilidad de abolir progresivamente la detención administrativa de los migrantes* [ap. 72] (*Ibíd.*: 19 y 20).

Por su parte, la Comisión de la UE, ante ciertas reticencias de los Estados miembros en el cumplimiento de las condiciones subordinadas al objetivo de la repatriación de que se priorice el retorno voluntario y se respeten los derechos fundamentales en las políticas de control de la inmigración irregular, ha reiterado la necesidad de reconducir las prácticas imperantes en los países miembros. Así, en el Primer informe anual sobre inmigración y asilo, se destacó tanto que *[l]os Estados miembros deberían utilizar la oportunidad que ofrece la Directiva de retorno para estimular el retorno voluntario* (Comisión Europea, 2010: 5), como que *[l]a UE y los Estados miembros deberían asegurarse de que las medidas destinadas a mejorar el control de la inmigración tengan plenamente en cuenta los derechos fundamentales*

¹³ A/RES/64/166. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/166&Lang=S. Revisado el 28 de junio de 2103.

¹⁴ A/RES/65/212. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/212&Lang=S. Revisado el 28 de junio de 2013.

¹⁵ A/RES/66/172. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/172&Lang=S. Revisado el 28 de junio de 2013.

¹⁶ A/RES/67/172. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/172>. Revisado el 28 de junio de 2103.



y los derechos del niño, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y con la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (*Ibíd.*: 6). En el Segundo informe anual sobre inmigración y asilo, se volvía a poner de manifiesto que *las medidas eficaces destinadas a prevenir la inmigración irregular y garantizar la seguridad de las fronteras son un componente esencial de una política de inmigración coherente y creíble de la UE, pero esta política debe ser justa y deben respetarse los derechos humanos* (Comisión Europea, 2011: 9), insistiendo en que *[l]a Directiva de retorno debe ser plenamente incorporada y aplicada por los Estados miembros, quienes deberán continuar aprovechando la oportunidad que ofrece la misma para fomentar la partida voluntaria como opción preferida de retorno* (*Ibíd.*: 10). En el Tercer informe anual sobre inmigración y asilo también se recuerda que se ha establecido como prioridad *una trasposición y utilización completa del acervo vigente, especialmente de la Directiva de Retorno, con un acento constante en la marcha voluntaria, en la reinserción y en el control de las garantías de los derechos fundamentales* [ap. IV.6 (5)] (Comisión Europea, 2012: 16). Por último, en el Cuarto informe anual sobre inmigración y asilo, ya no sólo se incide en la necesidad de hacer frente a la inmigración irregular garantizando el respeto a los derechos fundamentales, sin que se haga una mención expresa (Comisión Europea, 2013: 18)¹⁷ a que en lo referente a las prácticas de detención dentro de las políticas de control de la inmigración irregular debe tomarse en cuenta el documento de orientación elaborado por la Agencia de los Derechos Humanos de la Unión Europea, titulado *Detención de los inmigrantes en situación irregular: consideraciones sobre los derechos fundamentales* (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea – FRA, 2012).

Otras instituciones de la Unión Europea han resultado más incisivas en esta materia. Así, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen sobre *el respeto de los derechos fundamentales de las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración*, propone que *la política europea de retorno fomente el carácter voluntario y la más alta consideración hacia los valores humanitarios* [ap. 4.6.3] (Comité Económico y Social Europeo, 2010: 33) y, en ese marco, haciendo ya una especial incidencia en el concreto aspecto del derecho a la libertad y la grave limitación que supone el internamiento de los inmigrantes irregulares, *reafirma su posición contraria al mantenimiento en condiciones de detención de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares, ya que su internamiento en centros de detención debe ser una medida en todo caso excepcional* [ap. 4.7.1] (*Ibíd.*: 34).

No obstante, la institución de la UE más combativa en esta materia es la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA). Entre sus informes destacan el dedicado globalmente a los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular *-Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union -Comparative report-* (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea – FRA, 2011) y, más específicamente, ya en relación con la privación de libertad de los inmigrantes en situación irregular, el titulado *Detention of third-country national in return procedures* (Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea – FRA, 2010). En este último informe se abordan, entre otras, las cuestiones relativas al respeto al principio de necesidad y proporcionalidad (*Ibíd.*: 21-29) y a las medidas alternativas al internamiento (*Ibíd.*: 49-54). En el resumen ejecutivo se recuerda que el internamiento puede llegar a ser arbitrario si el propósito perseguido puede alcanzarse con medidas menos restrictivas -como son la personación regular ante la policía o restricciones de residencia- y que, aunque muchos países miembros de la UE prevén la posibilidad de aplicar alternativas al internamiento, éstas a menudo sólo se aplican de modo

¹⁷ En la nota 116.

excepcional y principalmente para grupos especialmente vulnerables (*Ibid.*: 7). Igualmente, la Agencia destaca que el análisis de los datos sugiere que las alternativas no son usadas frecuentemente y que la principal razón para priorizar la privación de libertad frente a otras medidas es el riesgo de incomparecencia, a pesar de que hay una notable escasez de fugas entre los individuos a quienes se aplicaron alternativas y de que las estadísticas indican que la aplicación de alternativas puede llegar a incrementar el retorno voluntario (*Ibid.*: 52). De ese modo, esta Agencia incluye como recomendaciones en esta materia, por un lado, que los países que no lo hayan hecho establezcan legislativamente la posibilidad de estas medidas alternativas y, por otro, que se garantice que en la práctica se aplicarán las medidas menos coercitivas antes de optar por el internamiento (*Ibid.*: 10).

4. Abriendo el debate para un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares en España

Una vez expuesto tanto el marco normativo de la Unión Europea sobre la materia, al que debe someterse el legislador español, como el debate sobre las medidas alternativas al internamiento de los inmigrantes en situación de irregularidad, es el momento de reflexionar sobre las posibilidades de adecuación de la legislación española a estos superiores estándares de respeto al derecho a la libertad de los inmigrantes irregulares. En ese sentido, es preciso, en primer lugar, analizar el actual marco normativo español para, posteriormente, verificar si resulta adecuado al nuevo contexto de emergencia de las medidas alternativas al internamiento y las posibilidades que hay para avanzar hacia un sistema alternativo al del internamiento de inmigrantes en situación irregular.

El internamiento en la normativa española de control de la inmigración irregular

La legislación española, ya desde lo previsto en el art. 26.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España¹⁸, ha posibilitado el internamiento de inmigrantes como medida cautelar para garantizar la ejecución de una eventual sanción de expulsión del territorio nacional derivada de la infracción de la normativa administrativa de extranjería¹⁹. Esta Ley, sin embargo, no contenía previsión alguna para posibilitar la adopción de otras medidas cautelares que no fuera la privativa de libertad. Hubo que esperar a su primer Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo²⁰, para que se regularan dichas medidas alternativas en su art. 88, consistentes en la obligación de presentación periódica ante autoridades competentes o en la de residencia obligatoria en determinado lugar. Estas medidas cautelares, sin embargo, desaparecieron para los supuestos de expulsión en el segundo Reglamento de la LO 7/1985, aprobado por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero²¹.

La posibilidad de acordar el internamiento de inmigrantes como medida cautelar en los procedimientos sancionadores administrativos por estancia irregular se ha mantenido en la actual legislación de extranjería, primero en el art. 58 de la redacción originaria de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y

¹⁸ BOE núm. 158, de 3 de julio de 1985.

¹⁹ Al respecto, por todos, Banacloche Palao (1996: 465-470). Para la evolución legislativa previa a la LO 7/1985, de interés, Aguelo Navarro (2013: 522-524), o Martínez Pardo (2006: 218-221).

²⁰ BOE núm. 140, de 12 de junio de 1986.

²¹ BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.



Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social²², y posteriormente, desde la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre²³, en el art. 61, que ha sufrido en su redacción las modificaciones de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre²⁴, y de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre²⁵.

Esta previsión, ya desde la redacción originaria de la LO 4/2000, venía complementada con la posibilidad de adopción de otras medidas como son la presentación periódica ante las autoridades competentes o la retirada de pasaporte [ex art. 58 y actual art. 61.1.a) y c)]. Posteriormente, por la LO 8/2000, se posibilitó también acordar la residencia obligatoria en un determinado lugar [art. 61.1.b)] y, por LO 2/2009: *cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente* [art. 61.1.f)]²⁶. En coherencia con ello, tanto el primer Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por el Real Decreto 864/2001, de 20 de julio²⁷, como el segundo, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre²⁸, además de concretar la regulación del internamiento en los arts. 110.6 y 131.5, respectivamente, también se ocupaban en los arts. 110.7 y 131.6, respectivamente, de establecer como medidas cautelares las ya citadas de retirada del pasaporte, presentación periódica ante autoridad competente y residencia obligatoria en lugar determinado, que podía imponer el órgano administrativo competente durante la tramitación del procedimiento administrativo, pero sólo en los casos en que se hubiera solicitado el internamiento y la autoridad judicial lo hubiera denegado. Por su parte, el tercer Reglamento de la LO 4/2000, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril²⁹, al igual que los anteriores, se ocupa en el art. 235.5 del internamiento y reserva el art. 235.6 para las medidas cautelares no privativas de libertad, incluyendo, en el apartado d): *cualquier otra medida cautelar que el juez estime adecuada y suficiente*, pero insistiendo en que sólo procede su adopción una vez denegado el internamiento por la autoridad judicial³⁰.

Un sistema de internamiento sin alternativas

El Ordenamiento jurídico español, tal como se ha expuesto, no establece propiamente un sistema de medidas alternativas a la privación de libertad de los inmigrantes en situación irregular, reservándose un absoluto protagonismo al internamiento³¹. La propia regulación de estas medidas cautelares no privativas de libertad pone de manifiesto que la opción legislativa española por este tipo de

²² BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000; y corrección de errores en BOE núm. 20, de 24 de enero de 2000.

²³ BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 2000.

²⁴ BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003.

²⁵ BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003 y BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009, respectivamente.

²⁶ No menciono en esta relación la previsión del art. 61.1.d) LO 4/2000, referida a la *detención cautelar, por la autoridad gubernativa o sus agentes, por un periodo máximo de 72 horas previas a la solicitud de internamiento*, toda vez que también es una medida privativa de libertad instrumental del internamiento. Para un detenido análisis sobre los problemas que plantea dicha medida, de interés Martínez Escamilla y Sánchez Tomás (2013) y Aguelo Navarro (2013: 513-521).

²⁷ BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001

²⁸ BOE núm.6, de 7 de enero de 2005.

²⁹ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011, y corrección de errores en BOE núm. 145, de 18 de junio de 2011.

³⁰ Para un panorama sobre la situación legal de las medidas cautelares tras la reforma operada por la LO 2/2009 y la aprobación del RD 557/2011 puede consultarse, Aguelo Navarro (2013: 513-537), o Rodríguez Gómez (2011: 882-897).

³¹ En relación con la generalización del internamiento tras la reforma operada por la LO 2/2009, Molina Navarrete (2010: 751-752), destacando su vinculación con la excesiva ampliación de los casos susceptibles de expulsión, Rodríguez González (2011: 400-410). Para una visión sobre los supuestos en los que procedía el internamiento de extranjeros antes de dicha reforma, Requejo Rodríguez (2006: 55-99).

medida no responde a un modelo alternativo al internamiento sino subsidiario a éste. Así, basta con reparar en que ya desde el primer Reglamento de desarrollo de la vigente LO 4/2000 se ha condicionado la aplicación de estas medidas por parte de la autoridad gubernativa a la previa denegación por la autoridad judicial de una solicitud de internamiento. De ese modo, el sistema español no ha establecido un diseño normativo en que la adopción de las medidas cautelares para garantizar el retorno de los inmigrantes en situación de irregularidad responda a la lógica de la proporcionalidad y excepcionalidad en el respeto al derecho a la libertad, sino que se ha limitado a intentar maximizar la eficiencia en la repatriación sobre la base del retorno forzoso desde situaciones de privación de libertad del inmigrante, bien sea la detención –si puede producirse la expulsión en el plazo de tres días- o el internamiento. En efecto, en un contexto en que se posibilita la restricción e incluso la privación de libertad como medidas cautelares en materia de extranjería, la lógica del principio de proporcionalidad determinaría el diseño de un sistema escalonado en que primara la no adopción de ninguna medida cautelar y que, sólo en función de la necesidad de adopción de medidas cautelares, se fuera optando desde las menos restrictivas hasta la cúspide de la excepcionalidad que la representara el internamiento. El sistema español, sin embargo, resulta con un diseño un tanto estrambótico, ya que contempla como medida cautelar principal y directa el internamiento, sólo posibilitando acudir a medidas menos limitativas de la libertad cuando el juez deniegue el internamiento³².

Por otro lado, la vocación de la legislación española en priorizar el internamiento también se evidencia con el contraste de densidad legislativa con la que se regulan las medidas cautelares. Es razonable que por imperativos constitucionales de respeto al principio de calidad de la ley en la regulación de instituciones privativas de libertad, la LO 4/2000, con sus sucesivas reformas, haya dedicado una especial atención al internamiento de los extranjeros³³. Ello no justifica, por el contrario, que se haya dejado ayuna de la necesaria densidad regulatoria a las medidas no privativas de libertad, hasta el límite de que algunas de ellas parece que no cuentan con un desarrollo normativo mínimo que posibiliten materialmente su aplicación. Eso es lo que sucede, por ejemplo, con la obligatoriedad de residencia en un determinado lugar, en que su indeterminación tanto en lo espacial como en lo temporal como en los mecanismos de control y seguimiento impide llegar a comprender su modo de ejecución concreta. Y qué decir de la novedosa y evanescente previsión del art. 61.1.f) LO 4/2000, introducida por la LO 2/2009, referida a *cualquier otra medida cautelar que el juez estima adecuada y suficiente*, que resulta un galimatías interpretativo, habida cuenta de que siendo medidas que debe adoptar el instructor del procedimiento administrativo el que debe valorar su adecuación y suficiencia es un órgano judicial³⁴.

³² En ese sentido, Arrese Iriondo (2010: 88), Rodríguez Gómez (2011: 884-885), sin embargo, defiende la posibilidad de que estas medidas alternativas sean aplicadas de manera autónoma por el instructor de procedimiento sin necesidad de que exista una previa solicitud y denegación del internamiento.

³³ En relación con la exigencia de calidad de la ley como mandato constitucional al legislador de los derechos fundamentales, incluido el derecho a la libertad, véase Sánchez Tomás (2012: 350-352).

³⁴ Martínez Pardo (2006: 233), por el contrario, defiende la posibilidad de que el juez una vez rechazada la pertinencia del internamiento acuerde una medida cautelar distinta, argumentando que *si la autoridad administrativa o policial tiene facultades para aplicar una medida más o menos restrictiva de libertad, porque así lo permite la ley, no vemos motivo para considerar que el juez de instrucción aplicando el mismo principio de proporcionalidad, como criterio rector a la hora de resolver sobre las medidas a adoptar, acuerde una medida distinta del internamiento, que en todo caso será menos gravosa que el internamiento en centro no penitenciario (Ibid.: 234)*. No puede compartirse esa opinión por dos razones principales. En primer lugar, porque, tal como ya se ha señalado, no es cierto que la normativa española permita al instructor del procedimiento adoptar medidas cautelares distintas al internamiento de manera autónoma y al margen de la condición previa de que ya haya sido rechazado por el juez la procedencia del internamiento. A esos efectos, debe tenerse en cuenta que la aplicación



La preferencia por el internamiento del inmigrante irregular en la legislación española también resulta contradictoria con el modelo legislativo asumido por el ordenamiento español de priorizar la sanción económica para los casos de estancia irregular [art. 53.1.a), en relación con el art. 55.1.b) LO 4/2000] y considerar la expulsión como mera medida sustitutiva de la multa (art. 57.1 LO 4/2000) y no como una medida autónoma de restablecimiento de la legalidad migratoria³⁵. En ese contexto, más allá de que se haya limitado la posibilidad de internamiento en los casos de estancia irregular para los supuestos en que proceda el procedimiento preferente³⁶, no deja de resultar paradójico que para una infracción administrativa castigada con una multa y de la que, a lo sumo, pueda resultar una obligación de retorno, se posibilite una medida tan gravemente restrictiva del derecho a la libertad.

Igualmente, tampoco se puede dejar de señalar que la *ratio* entre el número de internamientos y de expulsiones de dichos internados también pone de manifiesto que, al margen de otras consideraciones, esta medida no está cumpliendo de manera óptima su función instrumental de tener como único objetivo legitimador cautelar el posibilitar la ejecución material de la expulsión. Así, por ejemplo, el número total de extranjeros internados en los CIEs en el periodo entre diciembre de 2011 y marzo de 2012 fue de 3.985 y el de expulsiones en ese mismo periodo de 2.257³⁷. Ello determina que en ese periodo sólo se expulsó al 56,5 % de los internos, lo que supone que en casi la mitad de los casos la medida de internamiento ha fracasado en el cumplimiento de la función cautelar para la que legalmente está legitimada. Este porcentaje es muy similar al que se obtiene a partir de la *ratio* entre personas internadas durante el año 2011, que ascendió a un total de 11.456, y las finalmente repatriadas, que ascendió a 6.825 datos, lo que determina un 59,6 %³⁸. Y, también durante el año 2012, que ascendió a un total de 11.325 personas internadas y 5924 repatriadas, lo que computa un 52,30 %³⁹.

Por último, el costo del sistema de internamiento de extranjeros en España ha supuesto en 2011 un montante total, sin incluir los datos referidos a personal⁴⁰, de 8.338.262,61 €, lo que determina un coste diario de cada plaza de 17 euros, sin tomar en consideración los gastos de personal⁴¹. En cuanto a la eficiencia del

de estas medidas, siendo limitativas de derechos, debe estar presidida por el principio de legalidad de modo tal que no consienten una interpretación ampliatoria que permita su adopción fuera de las estrictos supuestos previstos en la normativa, que es categórica respecto de la necesidad de que haya sido denegado judicialmente el internamiento. En segundo lugar porque, siendo claro que la intervención judicial en el internamiento se deriva de la necesidad de dar un estricto cumplimiento a las garantías del art. 17 CE y la prohibición del art. 25.3 CE, la adopción del resto de medidas es una competencia de la Administración respecto de las que la autoridad judicial, en este caso del orden contencioso-administrativo, sólo tiene competencia de control de su legalidad. Al respecto véase Villaverde Menéndez (2004: 191-193), destacando ya que la función del juez es meramente de garante de la libertad.

³⁵ Ampliamente, en relación con las implicaciones de la opción legislativa por la multa en vez de la expulsión, véase Arrese Iriondo (2010: 74-80).

³⁶ Sobre dicho procedimiento, Meana Cubero (2011: 362-365), y para su vinculación con la medida de internamiento, Aguelo Navarro (2013: 527-528).

³⁷ Datos obtenidos de la respuesta dada a las preguntas parlamentarias núm. 184/005387 a 184/005395 y publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados núm. 134: 118, de 25 de julio de 2012. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D_134.PDF. Revisado el 28 de junio de 2013.

³⁸ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2012: 110 y 111).

³⁹ Mecanismo nacional de Prevención de la Tortura (2013: 64).

⁴⁰ El número total del personal policial que presta servicio en los CIE españoles es de 406. Datos obtenidos de la respuesta dada a las preguntas parlamentarias núm. 184/005387 a 184/005395 y publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados núm. 134: 122, de 25 de julio de 2012. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D_134.PDF. Revisado el 28 de junio de 2013.

⁴¹ Datos obtenidos de la respuesta dada el 31 de marzo de 2012 por el Gobierno a la solicitud de informe núm. 186/000005 cursada el 11 de enero de 2012 por el Diputado Sr. Llamazares Trigo.

sistema, debe destacarse que a fecha 31 de marzo de 2012 existen operativos nueve centros de internamiento con una capacidad total de 2.548 plazas de las que sólo estaba ocupadas 795⁴² -esto es, el 31,2 % de las plazas-, pero son numerosas las quejas sobre las deficiencias de las instalaciones y de atención y respeto a los estándares de los derechos de los internados tanto por parte del Defensor del Pueblo⁴³ como de la Fiscalía General del Estado⁴⁴. De hecho, se ha producido el cierre definitivo del Centro de Internamiento de Extranjeros de Málaga⁴⁵.

Hacia un sistema alternativo al internamiento de inmigrantes irregulares en España

El sistema español de control de la inmigración irregular, tal como se ha expuesto, tiene un amplio margen de mejora en lo que se refiere a la opción más inmediata de establecer un sistema de medidas alternativas al internamiento de inmigrantes en situación irregular. Este sistema debería ya haberse asumido como una obligación derivada de la normativa de la Unión Europea desde hace tiempo. En ese sentido, no es necesario incidir en que si bien el Derecho de la Unión deja libertad a los Estados para la imposición de la privación de libertad en garantía del objetivo de la repatriación, se da una absoluta prevalencia al retorno voluntario dentro de un marco de respeto a los derechos fundamentales. Junto a ello también debe ponderarse que diversas instancias internacionales, incluyendo Agencias de Naciones Unidas y de la propia Unión Europea, vienen reiterado que el internamiento de inmigrantes irregulares debe ser una medida absolutamente excepcional, destacando la necesidad de que se establezcan medidas alternativas. A ese respecto, son ya muy diversos los estudios internacionales y las experiencias de derecho comparado que ponen de manifiesto que el internamiento causa drásticos impactos en los derechos humanos de individuos que no han cometido ningún ilícito penal y han acreditado la mayor eficiencia de determinadas medidas alternativas en el índice de retorno voluntario y su menor coste económico. Estas medidas alternativas, además, resultan más coherentes con la política española de control de la inmigración irregular, en que se da preferencia a la sanción económica frente a la expulsión, posibilitando la corrección de diversas disfunciones tanto en coste de libertades públicas y derechos fundamentales como económicas, ya que la *ratio* internamiento-expulsión de internados evidencia un elevado incumplimiento de los fines cautelares de esta medida y la ineficiencia del sistema de repatriación forzada y, además, las infraestructuras de internamiento, a pesar de estar y tener un alto coste económico, resultan deficientes y con necesidad de una mejor atención y respeto a los estándares de los derechos de los internados.

De ese modo, al margen de la necesidad de que se respete el principio de excepcionalidad del internamiento, haciendo una muy estricta aplicación de esta medida por parte de los operadores jurídicos implicados, es urgente una modificación de la normativa de extranjería para la implantación de medidas

⁴² Datos obtenidos de la respuesta dada a las preguntas parlamentarias núm. 184/005387 a 184/005395 y publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados núm. 134: 119, de 25 de julio de 2012. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/D_134.PDF. Revisado el 28 de junio de 2013.

⁴³ Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2011: 11-123), [aps. 250-284]; (2012: 107-129), [aps. 75-106], (2013: 61-74), [aps. 40-70].

⁴⁴ Fiscalía General del Estado (2009: 753-759); (2010: 889-892); (2011: 1008-1011); (2012: 853-863).

⁴⁵ Orden PRE/9/2013, de 8 de enero (BOE núm. 15, de 17 de enero de 2013), reconociéndose en la exposición de motivos para justificar el cierre *que dada su antigüedad y pese a las continuas obras de reparación, adaptación y mejora que se han ido realizando, no posee unas instalaciones adecuadas o idóneas para el cumplimiento de los fines para los que fue creado*. Más en general para una visión crítica desde la sociedad civil sobre el internamiento y la situación de los CIEs, véase Pérez-Sales (2009); o Amnistía Internacional (2013).



alternativas al internamiento que cumplan, al menos, con diversas condiciones. La primera es que sean medidas aplicables sólo y exclusivamente en los casos en que no proceda el mantenimiento de la situación de libertad, que debe ser el estatus general por la preeminencia de la repatriación voluntaria. Así, no puede plantearse la adopción de medidas cautelares de cualquier naturaleza para los supuestos de situación de permanencia irregular de inmigrantes en que no se haya dado la posibilidad de retorno voluntario. La segunda es que dichas medidas, empezando por las menos invasivas en términos de derechos fundamentales, sean de aplicación absolutamente prioritaria a cualquier medida de internamiento. La tercera es que, cuando puedan resultar restrictivas de derechos fundamentales, sean impuestas por la autoridad judicial o, al menos, que se garantice su inmediato control *a posteriori* por dicha autoridad. La cuarta es que sólo pueda acudir al internamiento de manera subsidiaria y excepcional una vez que se haya comprobado el fracaso de las medidas cautelares no privativas de libertad.

Más allá de la urgencia en el diseño de un sistema de medidas alternativas al internamiento para el Derecho español como el expuesto, todavía queda un espacio de reflexión política y jurídico-constitucional respecto de la legitimidad de la privación de libertad como una medida aplicable en el control de la inmigración irregular en este país. A esos efectos, debe seguir reivindicándose que la medida cautelar de internamiento de inmigrantes en el marco de la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores en materia de extranjería es de dudosa constitucionalidad. Ciertamente, el art. 17.1 CE establece la garantía legal del derecho a la libertad, al señalar que *[n]adie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en las formas previstos en la ley*. En una lectura apresurada, ello parecería dar a entender que es suficiente con que exista una previsión legal expresa que establezca dicha posibilidad para asegurar la constitucionalidad de dicha previsión. Ahora bien, es preciso hacer una lectura sistemática de este precepto poniéndolo en relación con el art. 25.3 CE, en que se establece que *[l]a Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*. Por supuesto, todavía podría objetarse que en la legislación de extranjería no es la Administración civil la que acuerda la privación de libertad, que, en todo caso, queda reservada a la autoridad judicial.

Pues bien, este argumento no resulta lo suficientemente persuasivo como para poder despejar las dudas respecto de la inconstitucionalidad de la previsión legal que posibilita el internamiento cautelar de inmigrantes en situación irregular, a pesar de que la cuestión ya fuera abordada por el Tribunal Constitucional en la STC 115/1987, de 7 de julio⁴⁶. En efecto, en su día, el Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 26.2 de la ya citada LO 7/1985, de 1 de julio, en el que se establecía que *[l]a Autoridad Gubernativa que acuerde tal detención se dirigirá al Juez de Instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero en el plazo de setenta y dos horas, interesando el internamiento a su disposición en centros de detención o en locales que no tengan carácter penitenciario (...)*. El argumento principal utilizado por el Defensor del Pueblo fue que, partiendo de la naturaleza administrativa del procedimiento de expulsión y de la prohibición constitucional de que la Administración imponga sanciones que impliquen privación de libertad (art. 25.3 CE), no resultaba posible para la Administración adoptar este tipo de medidas con carácter cautelar, insistiendo en que la mera intervención de la autoridad judicial no era capaz de desvirtuar la índole administrativa del procedimiento. La respuesta aportada entonces por el Tribunal

⁴⁶ Para un comentario sobre esta resolución y sus implicaciones, por todos, véase Martínez Pardo (2006: 215-221) y Villaverde Menéndez (2004: 170-180).

Constitucional fue vincular la cuestión planteada con la valoración y naturaleza de la intervención judicial en la decisión sobre el internamiento, afirmando, por un lado, que la decisión sobre el internamiento, en sí misma considerada, no está en manos de la Administración, que ostenta una simple facultad de solicitar la autorización, y, por otro, que el órgano judicial tiene capacidad de decidir libremente sobre la procedencia del internamiento, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en relación con el cumplimiento de la finalidad a la que legalmente está orientada. De todo ello concluyó que *[i]nterpretado en estos términos el precepto impugnado es plenamente respetuoso no sólo del art. 17.2 de la Constitución, sino, al mismo tiempo, también del art. 25.3, al no ser una decisión administrativa, sino judicial, la que permite la pérdida de libertad, pues no existe condicionamiento alguno sobre el Juez para decidir sobre esa libertad (STC 115/1987, FJ 1).*

Esta argumentación, sin duda, resulta pertinente y consistente para despejar uno de los contenidos esenciales e inherentes a la prohibición del art. 25.3 CE, como es el referido a su aspecto subjetivo o formal, en tanto que interdicción a que la Administración civil sea competente para decidir sobre la privación de libertad de un ciudadano. Ahora bien, deja sin resolver un segundo contenido que ha de entenderse también inherente a la prohibición del art. 25.3 CE que es de contenido objetivo y material: la interdicción de que pueda aparejarse una sanción -directa o subsidiaria- privativa de libertad a la comisión de un ilícito meramente administrativo. Esto es, el art. 25.3 CE contiene dos mandatos o garantías dirigidos al legislador de los derechos fundamentales. El primero es lo que se ha venido a denominar la garantía judicial, que implica la necesidad de que se produzca una inmediata intervención de la autoridad judicial en protección del derecho a la libertad del ciudadano, y que emana de la propia división de poderes entre el Poder Ejecutivo – en este caso la Administración civil- y el Poder Judicial. El segundo es el mandato de proporcionalidad, en virtud del cual si bien el ejercicio del *ius puniendi* estatal aparece compartido entre las Administraciones Públicas y los órganos judiciales del orden penal, para estos últimos, por imposición del principio de última *ratio*, no sólo se reserva la sanción de las conductas más gravemente lesivas, sino también la exclusividad en el uso de la privación de libertad como consecuencia jurídica por su infracción⁴⁷. En ese sentido, al art. 25.3 CE le es inherente también la prohibición de que sea sancionada con pena privativa de libertad una mera infracción administrativa aunque formal o subjetivamente sea impuesta por la autoridad judicial. De ese modo, persiste una duda sobre la constitucionalidad de la medida de internamiento de inmigrantes irregulares, desde la perspectiva del art. 25.3 CE, vinculada al hecho no de la autoridad que debe acordarla sino de su falta de proporcionalidad absoluta al aparecer correlativa, aunque sea bajo la forma de

⁴⁷ La STC 77/1983, de 3 de octubre, terciando en la polémica dogmática sobre la conveniencia de un monopolio sancionador del Poder Judicial, zanja la cuestión afirmando que: *[n]o cabe duda que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de los poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración, pero un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es ahora momento de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con ese tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados. Siguiendo esta línea, nuestra Constitución no ha excluido la existencia de una potestad sancionadora de la Administración, sino que, lejos de ello, la ha admitido en el art. 25, apartado 3º, aunque, como es obvio, sometiéndole a las necesarias cautelas, que preserven y garanticen los derechos de los ciudadanos (FJ 2).* Con carácter previo, ya la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2, tras afirmar la dualidad administrativa y judicial en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, inmediatamente añade que la potestad sancionadora administrativa no puede afectar al contenido del derecho a la libertad del art. 17.1 CE. Sobre el particular, Sánchez Tomás (2008: 768-769).



medida cautelar, a una mera infracción administrativa, perspectiva que no fue directamente abordada en la STC 115/1987.

En este contexto de legítimas dudas sobre la constitucionalidad del internamiento de inmigrantes en situación irregular, junto con la paulatina consolidación de una opinión común internacional sobre la innecesaria severidad de esta medida, no debería descartarse la procedencia de un verdadero sistema alternativo de medidas cautelares en las políticas de control de la inmigración irregular sobre la base de la imposibilidad de recurrir a la privación de libertad. Existe ya una amplia base jurídica y empírica suficiente para avanzar en esa dirección.

Bibliografía

- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA - FRA (2010), *Detention of third-country national in return procedures*. Disponible en línea: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-report-detention-december-2010_EN.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.
- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA - FRA (2011), *Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union –Comparative report*. Disponible en línea http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_2011_Migrants_in_an_irregular_situation_EN.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.
- AGENCIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA - FRA (2012), *Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*. Disponible en línea: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.
- AGUELO NAVARRO, P. (dir.) (2013), *Comentarios a la Ley de Extranjería*, Colex, Madrid.
- ALTOS COMISIONADOS DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS Y PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2011), *Resumen de conclusiones de la Mesa Redonda Global sobre Alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados migrantes y apátridas* (11 a 12 de mayo de 2011), Ginebra. Disponible en línea: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e844d742>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- AMEDRO, J.F. (2010), “La Cour de Justice de l'Union européenne et la rétention des étrangers en situation irrégulière dans le cadre de la directive retour (C.J.C.E., Gde Ch., Saïd Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), 30 novembre 2009)”, *Revue trimestrelle des droits de l'homme*, Núm. 84, pp. 893-915.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009), *Migrantes y Solicitantes de asilo irregulares. Alternativas a la detención relacionada con la inmigración*, Londres. Disponible en línea: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/MIGRANTES%20Y%20SOLICITANTES%20DE%20ASILO%20IRREGULARES:%20ALTERNATIVAS%20A%20LA%20DETENCION%20RELACIONADA%20CON%20LA%20INMIGRACION?CMD=VEROBJ&MLKOB=27571894040>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- AMNISTIA INTERNACIONAL (2013), *Hay alternativas: No a la detención de personas inmigrantes*, Madrid. Disponible en línea: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Informe%20CIEs?CMD=VEROBJ&MLKOB=32229590404>. Revisado el 28 de junio de 2013.

- ARRESE IRIONDO, M.N. (2010), “La problemática jurídica de las situaciones irregulares: la expulsión como sanción a la situación irregular”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, Núm. 25, pp. 73-98.
- AUJESKA, S. (2006), *Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States*. Disponible en línea: <http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2009/06/survey-on-detention-of-asylum-seekers-in-eu-member-states.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- BANACLOCHE PALAO, J. (1996), *La libertad personal y sus limitaciones. Detenciones y retenciones en el Derecho español*, McGraw Hill, Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (2010), *Primer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2009)*, [COM(2010) 214 final, 6.5.2010]. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0214:FIN:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA (2011): *Segundo Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2010)*, [COM(2011) 291 final, 24.5.2011]. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0291:FIN:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *Tercer Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2011)*, [COM(2012) 250 final, 30.5.2012]. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- COMISIÓN EUROPEA (2013), *Cuarto Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2012)*, [COM(2013) 422 final, 17.6.2013]. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0422:FIN:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2010), *Dictamen sobre “el respeto de los derechos fundamentales de las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración”*, DOUE núm. C-128, de 18 de mayo de 2010. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:128:0029:0035:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (1982), *Observación general núm. 8 sobre el art. 9 PIDCP* (HRI/GEN/1/Rev.7 at 147). Disponible en línea: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom8.html>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008), *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*. Disponible en línea: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2009), *Programa de Estocolmo – “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”*, DOUE núm. C-115, de 4.5.2010, pp. 1-38. Disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2012), *Acción de la Unión Europea frente a las presiones migratorias – Una respuesta estratégica*. Disponible en línea: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/12/st08/st08714-re01.es12.pdf>. Revisado el 28 de junio 2013.
- COSTELO, C. y KATAZ. E. (2013), *Building Empirical Research into Alternatives to Detention: Perceptions of Asylum-Seekers and Refugees in Toronto and Geneva*, Ginebra, UNHCR. Disponible en línea: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>. Revisado el 28 de junio 2013.
- EDWARDS, A. (2011), *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y seguridad de la persona y las ‘alternativas a la detención’ de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, ACNUR, Ginebra. Disponible en línea:



- <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7533>.
Revisado el 28 de junio de 2013.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T. (2009), “La directiva sobre el retorno de los inmigrantes en situación irregular”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 33, pp. 453-499.
- FARAMIÑAN GILBERT, J.M. (2012), “Aventuras y desventuras de la Directiva de retorno ante el fenómeno de la inmigración en la Unión Europea”, en *Nuevas fronteras del Derecho de la Unión Europea: Liber amicorum, José Luis Iglesias Buhigues*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- FIELD, O. (2006), *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, ACNUR. Disponible en línea: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4472e8b84.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- FISCALIA GENERAL DEL ESTADO (2009), *Memoria del 2009*. Disponible en línea: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pageName=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias&selAnio=2009. Revisado el 28 de junio 2013.
- FISCALIA GENERAL DEL ESTADO (2010), *Memoria del 2010*. Disponible en línea: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pageName=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias&selAnio=2010. Revisado el 28 de junio de 2013.
- FISCALIA GENERAL DEL ESTADO (2011), *Memoria del 2011*. Disponible en http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pageName=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias&selAnio=2011. Revisado el 28 de junio de 2013.
- FISCALIA GENERAL DEL ESTADO (2012), *Memoria del 2012*. Disponible en línea: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pageName=PFiscal%2FPage%2FFGE_memorias&selAnio=2012. Revisado el 28 de junio de 2013.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE DETENCIÓN ARBITRARIA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2009), *Informe [A/HRC/10/21]*. Disponible en línea: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.21_sp.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.
- JUSTICE FOR ASYLUM SEEKERS - JAS (2002), *Alternative approaches to asylum seekers: Reception and Transitional Processing System*. Disponible en línea: <http://www.safecom.org.au/pdfs/rtpscanberra1.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- LIVI BACCI, M. (2012), *Breve historia de las migraciones*, Alianza, Madrid.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M. y SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2013), “Controles de identidad, detenciones y uso del perfil étnico en la persecución y castigo del inmigrante ‘sin papeles’: ilegalidad e inconstitucionalidad de determinadas prácticas policiales”, en *Libro Homenaje al Profesor Luis Rodríguez Ramos*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MARTÍNEZ PARDO, V.J. (2006), *Detención e internamiento de extranjeros*, Aranzadi, Navarra.
- MEANA CUBERO, T. (2011), “Régimen infractor y sancionador en el nuevo Reglamento de Extranjería. Especial referencia a la expulsión gubernativa de extranjeros y procedimiento para su aplicación”, en SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C. (dir.), *El Novísimo Reglamento de Extranjería. Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social*, Laborum, Murcia.
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2011), *Informe anual 2011*. Disponible en línea:

http://mnp.defensordelpueblo.es/informesanuales/informeannual_MNP_2010.pdf.
Revisado el 28 de junio de 2013.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2012), *Informe anual 2011*. Disponible en línea: http://mnp.defensordelpueblo.es/informesanuales/informeannual_mnp_2011.pdf.
Revisado el 28 de junio de 2013.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2013), *Informe anual 2012*. Disponible en línea: http://mnp.defensordelpueblo.es/informesanuales/Informeannual_MNP_2012.pdf.
Revisado el 28 de junio de 2013.

MOLINA NAVARRETE, C. (2010), "Nueva regulación del internamiento cautelar prolongado de extranjeros: más sombras que luces", en MONEREO PÉREZ, J. (dir.), *Los Derechos de los Extranjeros en España. Estudio de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, La Ley*, Madrid.

ORTIZ AHLF, L. (2013), *Derechos Humanos de los Indocumentados*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2012), *Migraciones irregulares y Derecho internacional. Gestión de los flujos migratorios, devolución de extranjeros en situación administrativa irregular y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PÉREZ-SALES, P. (dir.) (2009), *Informe CEAR: situación de los centros de internamiento para extranjeros en España*, CEAR, Madrid.

RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, FRANÇOIS CRÉPEAU (2012): *Informe (A/HRC/20/24)*. Disponible en línea: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2006), *El internamiento de extranjeros*, Tirant lo Blanch, Valencia.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, M. (2011), "Artículo 61. Medidas cautelares", en CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.), *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Civitas, Madrid.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, M. (2011), "Artículo 62. Ingreso en centros de internamiento", en CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.), *Comentarios a la Ley de Extranjería y su nuevo Reglamento*, Civitas, Madrid.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P. (2011), "Algunas consideraciones sobre el régimen sancionador de la extranjería en el Derecho español", en LÓPEZ AGUILAR, J.F. y RODRÍGUEZ-DRINCOURT, J. (coords.), *Perspectivas y fronteras de los derechos de los extranjeros*, Civitas, Madrid.

SAMPSON, R. (2011), *Existen Alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, Coalición Internacional contra la Detención y el Centro de Investigación sobre Refugiados de la Universidad de La Trobe, Melbourne, Disponible en línea: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8861.pdf?view=1>. Revisado el 28 de junio de 2013.

SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2008), "Art. 25.3: la prohibición de sanciones privativas de libertad impuestas por la Administración civil", en CASAS BAAMONDE, M.E. y RODRÍGUEZ-PIÑEIRO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Wolters Kluwer, Madrid.

SÁNCHEZ TOMÁS, J.M. (2012), "Abono de la prisión provisional y Tribunal Constitucional: Crónica del Espejismo de un conflicto que era un problema de calidad de la ley", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 95, pp. 347-375.

- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS - JRS (2010), *Becoming vulnerable in detention*, Bruselas. Disponible en línea: http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_FULL%20REPORT.pdf. Revisado el 28 de junio de 2013.
- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS - JRS (2011), *From Deprivation to Liberty. Alternatives to detention in Belgium, Germany and the United Kingdom*, Bruselas, Disponible en línea: <http://www.jrseurope.org/JRSEuropeFromDeprivationToLiberty20122011.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- TRIANDAFYLLIDOU, A. (coord.) (2009), *Clandestino Project. Final Report*. Disponible en línea: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>. Revisado el 28 de junio de 2013.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2004), "El régimen jurídico-constitucional de la detención e internamiento de los extranjeros con ocasión de su expulsión del estado", en PRESNO LINERA, M.A. (coord.), *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Tirant lo Blanch, Valencia.