



OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

---

BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Estrasburgo, 9 de Noviembre de 2005

CommDH(2005)8

**INFORME**  
**DE ALVARO GIL-ROBLES,**  
**COMISARIO PARA LOS DERECHOS HUMANOS,**

**SOBRE SU VISITA A ESPAÑA**

**10 – 19 DE MARZO DE 2005**

**a la atención del Comité de Ministros  
y de la Asamblea parlamentaria**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>I. OBSERVACIONES GENERALES .....</b>	<b>4</b>
<b>II. LOS MALOS TRATOS.....</b>	<b>5</b>
<b>La incomunicación.....</b>	<b>11</b>
<b>III. EL SISTEMA PENITENCIARIO.....</b>	<b>13</b>
<b>Las condiciones de los centros penitenciarios .....</b>	<b>15</b>
<b>Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES) .....</b>	<b>18</b>
<b>El sistema penitenciario en Cataluña.....</b>	<b>19</b>
<b>Los centros de reforma de menores .....</b>	<b>21</b>
<b>IV. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....</b>	<b>22</b>
<b>V EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>27</b>
<b>VI. INMIGRACIÓN Y ASILO .....</b>	<b>29</b>
<b>Los centros de internamiento de extranjeros.....</b>	<b>31</b>
<b>El procedimiento de devolución y expulsión .....</b>	<b>34</b>
<b>El proceso de normalización .....</b>	<b>35</b>
<b>Los menores extranjeros no acompañados.....</b>	<b>35</b>
<b>Asilo y refugio .....</b>	<b>38</b>
<b>El caso de las Islas Canarias .....</b>	<b>40</b>
<b>Los casos de Ceuta y Melilla .....</b>	<b>43</b>
<b>VII. EL TRÁFICO DE SERES HUMANOS .....</b>	<b>50</b>
<b>VIII. LA VIOLENCIA DE GÉNERO .....</b>	<b>51</b>
<b>IX. EL APOYO Y LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO .....</b>	<b>55</b>
<b>X. LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PAÍS VASCO. ....</b>	<b>57</b>
<b>XI. LA SITUACIÓN DE LOS GITANOS.....</b>	<b>62</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>65</b>

## INTRODUCCIÓN

*De conformidad con el Artículo 3 (e) de la Resolución (99) 50 del Comité de Ministros (99) 50, relativa al Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, llevé a cabo, del 10 al 19 de marzo 2005, una visita oficial a España con el objeto de preparar el informe sobre el respeto efectivo de los derechos humanos en ese país. Se trataba de mi primera visita oficial de carácter general a España, pues aquella anterior que, por iniciativa propia, llevé a cabo del 5 al 8 de febrero de 2001, estuvo limitada al País Vasco y tuvo un objetivo específico, a saber, el observar la situación creada por la violación de los derechos humanos como consecuencia de la violencia terrorista (CommDH(2001)2).*

*Durante la visita que da lugar al presente informe me desplazé a Madrid, Barcelona, Vitoria, Bilbao, Sevilla y Algeciras. Posteriormente, miembros de mi Oficina visitaron también, del 5 al 11 de mayo 2005, Fuerteventura, Lanzarote, Ceuta y Madrid para completar la información recibida durante la visita oficial. Quiero expresar mi sincero agradecimiento al Ministerio de Asuntos Exteriores, a la Generalitat de Cataluña, al Gobierno Vasco, a la Junta de Andalucía, al Gobierno Canario y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta, por la gran colaboración ofrecida para una eficaz organización de la visita. Durante la misma, me acompañaron el Director de mi Oficina, Manuel Lezertua, así como John Dalhuisen e Ignacio Pérez Caldentey, miembros de la misma.*

*En Madrid fui recibido en audiencia por S.M. el Rey y me reuní con José Antonio Alonso, Ministro del Interior, Miguel Angel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Juan Fernando López Aguilar, Ministro de Justicia y con Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración. También mantuve reuniones con Manuel Marín, Presidente del Congreso de los Diputados, Francisco Javier Rojo, Presidente del Senado, Francisco José Hernando, Presidente del Consejo General del Poder Judicial, María Emilia Casas, Presidenta del Tribunal Constitucional y Enrique Múgica, Defensor del Pueblo. En Madrid visité el Centro de Primera Acogida de Protección para Adolescentes de Hortaleza, el Centro de Internamiento de Extranjeros y la Comisaría de Policía de Moratalaz así como el Centro Penitenciario Madrid V, en Soto del Real.*

*En Barcelona me reuní con Pasqual Maragall, Presidente de la Generalitat, Ernst Benach, Presidente del Parlamento de Cataluña, Josep María Vallés, Consejero de Justicia, Montserrat Tura, Consejera de Interior y Rafael Ribó, Síndic de Greuges. En Cataluña visité una Comisaría de Mossos d'Esquadra (policía autonómica), el Centro de Internamiento de Extranjeros de La Verneda y el Centro Penitenciario de Can Brians.*

*En Vitoria y en Bilbao, me reuní con Juan José Ibarretxe, Lehendakari (Presidente) del Gobierno Vasco, Juan María Atutxa, Presidente del Parlamento vasco, Javier Balza, Consejero de Interior, Joseba Azkarraga, Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social, Gabriel María Inclán, Consejero de Sanidad e Iñigo Lamarca, Ararteko. En el País Vasco, visité el centro penitenciario de Martutene, cerca de San Sebastián.*

CommDH(2005)8

*En Sevilla, me reuní con Manuel Chaves, Presidente de la Junta de Andalucía, Evangelina Naranjo, Consejera de Gobernación, María José López González, Consejera de Justicia y Administración Pública, Micaela Navarro, Consejera para la Igualdad y Bienestar Social y José Chamizo, Defensor del Pueblo Andaluz. En Sevilla visité el Hospital Psiquiátrico Penitenciario y un Centro de Acogida de víctimas de la violencia doméstica. En Algeciras, una Comandancia de la Guardia Civil, el Centro de Internamiento de Extranjeros y el Centro de Menores Extranjeros No Acompañados de Nuestra Señora del Cobre.*

*En un segundo viaje, los miembros de mi Oficina se reunieron con los Directores Insulares y con los Consejeros de Asuntos Sociales en Fuerteventura y Lanzarote así como el Diputado del Común. Visitaron el Centro de Internamiento de Extranjeros de El Matorral y el Centro de Menores Extranjeros No Acompañados de Llanos Pelados en Fuerteventura así como el Centro de Acogida de Menores Extranjeros en Lanzarote. En Ceuta, se reunieron con el Delegado de Gobierno, el Consejero de Presidencia y el Director General de Menores. Visitaron los Centros de Menores Extranjeros No Acompañados de La Esperanza y Mediterráneo, el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, la Oficina Única de Extranjeros, una Comandancia de la Guardia Civil en el puesto fronterizo de El Tarajal y recorrieron parte del perímetro fronterizo. En Madrid, tuvieron reuniones de carácter técnico en los Ministerios del Interior y de Justicia, en la Secretaría de Estado de Inmigración y de Emigración y en el Tribunal Constitucional.*

*Al igual que los miembros de mi Oficina en Fuerteventura, Lanzarote y Ceuta, tuve ocasión de reunirme con numerosas organizaciones no gubernamentales en Madrid, Barcelona, Vitoria y Sevilla y aunque me resulte imposible mencionarlas individualmente, deseo expresar mi agradecimiento por su trabajo y por la valiosa información que todas ellas me proporcionaron.*

## **I. OBSERVACIONES GENERALES**

1. España se convirtió en miembro del Consejo de Europa el 24 de noviembre de 1977 y ratificó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales el 4 de octubre de 1979 (el "CEDH"). El 1 de julio de 1981, reconoció el derecho de recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). También ha ratificado el Protocolo adicional y el Protocolo 6, que añaden nuevos derechos fundamentales a aquellos garantizados por el CEDH. España ha firmado pero no ha ratificado aún los Protocolos números 4, 7 y 13 al CEDH. El procedimiento conducente a la ratificación del Protocolo nº 14, que modifica el sistema de control del CEDH, se encuentra en fase avanzada.
2. Además, hasta la fecha, España ha firmado y ratificado, entre otros textos del Consejo de Europa, el Convenio Europeo sobre la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, la Carta Social Europea (aunque no la Carta revisada), la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias, el Convenio Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales. En el marco de las Naciones Unidas, el pasado 14 de abril España firmó el

Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

3. En los veintiocho años transcurridos desde la restauración de la democracia, España ha demostrado un firme y profundo compromiso con el respeto y la protección de los derechos humanos habiéndose dotado de una legislación avanzada en este ámbito. España es parte, hoy en día, en la gran mayoría de los tratados y convenios internacionales en materia de protección de derechos humanos, cuyas disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico interno. Los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos humanos poseen, por añadidura, una especial preeminencia interpretativa, en virtud de lo dispuesto por la Constitución Española en su artículo 10 § 2.
4. Los derechos y libertades fundamentales contenidos en el Título I de la Constitución son de directa aplicación por los tribunales, y el Tribunal Constitucional vela por el respeto de los derechos humanos, esencialmente a través del conocimiento y resolución de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad y amparo. A su vez, la institución del Defensor del Pueblo ( Ombudsman) según lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución, tiene también encomendada la función de salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas.
5. En términos generales, debo decir que encontré, entre mis diversos interlocutores y en la sociedad en general, una sólida cultura de respeto de los derechos. No obstante, el día a día demuestra que es necesario mantenerse extremadamente vigilante en este terreno ya que, como veremos, subsisten sectores de riesgo por lo cual se hace necesario reforzar el funcionamiento y eficacia de los mecanismos de control.

## II. LOS MALOS TRATOS

6. Las organizaciones no gubernamentales con las que me reuní coincidieron en destacar que ni la tortura ni los malos tratos existen, como práctica sistemática, en España aún cuando les inquieta que las distintas denuncias que se formulan no sean investigadas sistemática y eficazmente en todos los casos. Es fundamental hacer hincapié en este punto ya que, a veces, de la lectura de determinados documentos e informes se infiere que ciertas disposiciones legales en el ámbito penal, en especial en materia antiterrorista, permiten y favorecen los malos tratos, en particular en el ámbito de la detención y prisión incomunicada<sup>1</sup>. En este sentido, cabe recordar que España no dispone de una legislación antiterrorista específica o de excepción. Por otro lado, el enjuiciamiento de los delitos por terrorismo corresponde exclusivamente a los tribunales ordinarios, sin que se haya establecido jurisdicción especial o de excepción de ningún tipo para esta clase de delitos. Las disposiciones aplicables están contenidas esencialmente en

---

<sup>1</sup> Véase en particular el *Informe del relator especial de la ONU sobre la tortura en España*, 6 de febrero de 2004. y *¿Sentando ejemplo? Medidas antiterroristas en España*, Human Rights Watch, enero de 2005.

el Código Penal (CP) reformado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) reformada por la Ley Orgánica 13/2003 de 24 de octubre y la jurisdicción competente para juzgar los delitos de terrorismo, la Audiencia Nacional, es un tribunal ordinario cuyas competencias no se limitan al ámbito penal sino que también incluyen cuestiones administrativas, económicas y sociales.

7. A pesar del persistente y durísimo ataque terrorista que ha sufrido España desde su transición hacia la democracia hace casi 30 años, y del dramático incremento de la intensidad de la violencia terrorista visible en los ataques del 11 de septiembre de 2001, del 11 de marzo de 2004 - los cuales fueron perpetrados precisamente en Madrid - y los más recientes acaecidos en Londres en julio 2005, no se ha producido, como consecuencia de ello, ninguna modificación legislativa para recortar, restringir o limitar el disfrute de los derechos de los que disfrutaban los detenidos por delitos de terrorismo. Tampoco se ha adoptado ninguna legislación de excepción. Como ya se ha señalado más arriba, España ha ratificado la gran mayoría de los tratados y convenios que prohíben la tortura y los malos tratos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (STE 5), el Convenio Europeo sobre la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (STE 126) y sus dos Protocolos (STE 151 y 152), el Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos (STE 116) y, *recientemente, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes elaborado en el seno de las Naciones Unidas*. La normativa internacional tiene su fiel reflejo en el artículo 15 de la Constitución Española que establece la prohibición expresa del recurso a la tortura o a penas o tratos inhumanos degradantes. Por otra parte, el artículo 174 del CP tipifica el delito de tortura como delito específico, inclusive aquellos comportamientos que tengan un componente de discriminación. El delito de tortura lleva aparejadas penas de prisión que van de uno a seis años, en función de su gravedad. La normativa española no recoge, sin embargo, la imprescriptibilidad de este delito, tal y como aconsejan algunos organismos internacionales<sup>2</sup>. De hecho, según el artículo 131 del CP, la prescripción de este

---

<sup>2</sup> El Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (“TPI-AY”), parece llegar a la conclusión de que la tortura constituye un crimen internacional imprescriptible. En efecto, en su sentencia en el asunto “*Furundzija*”, el TPI-AY declara que la prohibición de la tortura es una norma de *ius cogens*, lo que le lleva a decir que “habrá que extraer la conclusión de que, entre otras consecuencias, la tortura es, sin duda imprescriptible”. (Asunto n.º IT-95-17/1-T, Sentencia de 10 Diciembre 1998, § 157). El Convenio de las Naciones Unidas contra la tortura no se refiere expresamente a la prescripción pero parece prohibirla implícitamente. El artículo 29 del Estatuto de Roma y el artículo 1 del Convenio sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y contra la humanidad disponen con toda claridad que tales crímenes no pueden prescribir. El Estatuto de Roma no es pertinente únicamente para el TPI. Este deberá completar, en último término, el trabajo de los tribunales nacionales por lo que los Estados deben establecer su propia competencia para enjuiciar los mismos asuntos que el TPI. Por consiguiente, el ejercicio de esta competencia no debe ser obstaculizado por disposiciones que no se aplican al propio TPI. Los Estados deben asegurarse de que la tortura, en tanto que crimen contra la humanidad o de guerra sea imprescriptible. (*Amnesty International, documento público*, Index AI: ACT 40/024/01 EFAI). El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la restitución, a la indemnización y a

delito puede producirse a los tres, a los cinco o a los diez años dependiendo de su gravedad. Por ello, creo que debería considerarse la posibilidad de seguir el consejo de dichos organismos internacionales en cuanto a la imprescriptibilidad del delito de torturas.

8. Tal y como ya he indicado más arriba, en mis distintas reuniones con organizaciones no gubernamentales (“ONG”), varias de ellas expresaron su preocupación por lo que consideran un incremento de los casos de tortura y malos tratos infligidos por miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en particular tras los ataques terroristas de septiembre de 2001 y marzo de 2004. Según estas informaciones, el temor a denunciar tales actos, las dificultades materiales para hacerlo o recibir asistencia letrada y las dilaciones en la investigación contribuyen a que muchos de estos abusos queden en la impunidad. Según algunas ONG s, tan sólo un porcentaje reducido de casos de tortura o malos tratos termina en una denuncia y aún menos en una condena penal<sup>3</sup>. Como es lógico, trasladé esta grave e importante preocupación a las autoridades españolas y solicité información estadística al respecto. Según datos proporcionados por el Ministerio del Interior, en 2004 se llevaron a cabo quince expedientes disciplinarios a funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía por presuntos malos tratos, esto es uno más que en 2002 y cinco más que en 2003. Ha de subrayarse que ninguno de ellos se refiere a detenidos sometidos a incomunicación. De los quince expedientes, en cuatro casos se ha determinado la existencia de falta grave o muy grave. En ocho casos, el expediente está en fase de trámite, pendiente de recurso o de sentencia y en tres casos se han archivado las actuaciones. Los hechos delictivos por los que se instruyeron los expedientes son diversos y van desde las amenazas hasta la tortura. En cuanto a la Guardia Civil, en 2004 hubo un total de 32 denuncias por el mismo motivo (59 en 2002 y 27 en 2003), dictándose una condena y seis absoluciones. Dos casos han sido archivados y veintitrés están pendientes de resolución.
9. En lo que respecta a las policías autonómicas, en el caso de los “*Mossos d’Esquadra*” (policía autonómica de Cataluña), en el período 2002-2004 se produjeron 197 denuncias y en el caso de la “*Ertzaintza*” (Policía autonómica vasca) 19 entre 2002 y 2003, no habiéndose registrado ninguna en 2004. En este último caso, han resultado determinante los procedimientos seguidos por la *Ertzaintza* desde 2002 para evitar casos, o denuncias injustificadas, de malos tratos. Estos procedimientos incluyen la grabación permanente mediante cámaras de vigilancia de las dependencias policiales donde se encuentran los detenidos, con excepción del interior de las celdas y de la zona de servicios y duchas. Sin embargo, los interrogatorios policiales no son grabados en video, contrariamente a lo solicitado por el “*Ararteko*” (Ombudsman del País Vasco), con el fin de proteger la identidad de los agentes encargados de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Además, las autoridades vascas han adoptado otras

---

la readaptación de las víctimas de vulneraciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales llega, por su parte a una conclusión similar. (Véase doc. ONU E/CN.4/2000/62, p. 5).

<sup>3</sup> Según Amnistía Internacional, en 95 casos de un total de 450 sentencias dictadas entre 1980 y 2004 se demostró la comisión de tortura o malos tratos. Véase *España. Acabar con la doble injusticia. Víctimas de tortura y malos tratos sin reparación*, diciembre de 2004.

medidas pioneras en este terreno, tales como el Protocolo suscrito entre el Departamento de Interior con los Departamentos de Justicia, Empleo y Seguridad Social por un lado y con el Departamento de Sanidad que establece un sistema de colaboración entre la Policía autónoma, el Servicio Vasco de Salud y el Instituto Vasco de Medicina Legal para la asistencia a detenidos en régimen de incomunicación. Este Protocolo organiza en detalle un sistema de reconocimientos por el médico forense de todo detenido incomunicado - en presencia de la Comisión Judicial/Secretario Judicial – reconocimientos que se llevan a cabo al comienzo, durante (máximo cada 24 H) y una vez finalizado el periodo de detención. También establece un sistema mediante el cual se ponen en conocimiento de los familiares directos de los detenidos incomunicados determinados datos y especialmente todos aquellos relativos a su estado de salud.

10. Por último, en cuanto a las policías locales, y en función de los datos que hemos podido obtener de distintas fuentes, en 2004 hubo 43 denuncias en Madrid, 32 en Bilbao y 178 en Valencia entre 2004 y 2005. Del conjunto de estos datos, puede inferirse la existencia de un cierto número de casos de malos tratos los cuales aparentemente afectan de manera más intensa a las policías autonómica (con la excepción de la *Ertzaintza*) y local que a la Policía Nacional o la Guardia Civil. Se trata, ciertamente, de un dato preocupante que exige la adopción de todas las medidas oportunas por parte de las autoridades.
11. No obstante las cifras anteriores, determinados acontecimientos recientes exigen un análisis más detenido del procedimiento de tratamiento de las denuncias por malos tratos. Concretamente el pasado 24 de julio falleció un agricultor de Roquetas (Almería) cuando se encontraba en las dependencias del cuartel de la Guardia Civil de la localidad, víctima de los golpes recibidos cuando los policías de este cuartel intentaban reducirle para trasladarle a otra dependencia policial mientras la persona en cuestión se resistía violentamente. La víctima había llegado voluntariamente, momentos antes, a dicho cuartel para denunciar un incidente con terceras personas y, al parecer, estaba sumamente excitado, posiblemente bajo el efecto de alguna droga. La autopsia ha revelado que la causa de la muerte fue la rotura del esternón. Las autoridades iniciaron inmediatamente la investigación pertinente y la propia Guardia Civil suministró a la autoridad judicial competente las pruebas evidentes de la violencia desproporcionada y brutal con la que fue tratada esa persona por los agentes policiales y, en especial, por el teniente al mando de dicho cuartel. El oficial y los agentes implicados han sido suspendidos de sus funciones y están en trámite diligencias judiciales. La gravedad de los hechos no debe hacer olvidar, no obstante, la rápida y transparente reacción que tuvo el Gobierno al tener conocimiento de los mismos, iniciando inmediatamente la investigación y compareciendo el propio Ministro del Interior ante el Parlamento para dar cuenta de todos los detalles del caso.

12. Sin embargo, los primeros datos que se van conociendo, como consecuencia de todas las averiguaciones practicadas, suscitan, de por sí, varios puntos de seria inquietud. En primer lugar, debe señalarse que no era la primera vez que se producían denuncias por malos tratos cometidos en ese mismo cuartel, en especial por parte del teniente al mando del mismo. Al parecer tales denuncias nunca fueron investigadas seriamente. En efecto, el Juzgado de Roquetas ante el cual se presentaron las denuncias se limitó, sorprendentemente, a solicitar información al mismo cuartel en el que habían tenido supuestamente lugar los hechos denunciados y al mismo teniente contra quien se habían interpuesto las denuncias. Obviamente, la existencia de los hechos denunciados fue desmentida tajantemente por los agentes del cuartel en cuestión y las actuaciones judiciales fueron archivadas sin más trámite. Se ha sabido posteriormente, como consecuencia de la investigación practicada por los servicios de la Guardia Civil en este caso de muerte, que la superioridad nunca tuvo conocimiento de estas denuncias.
13. En segundo lugar sorprende saber que en dicho cuartel se guardaban, y al parecer se utilizaban, defensas prohibidas reglamentariamente. En concreto una porra eléctrica y otra extensible, metálica y, lógicamente, rígida. Con ellas agredió violentamente el teniente al agricultor muerto, según prueba la grabación en video hecha por las cámaras de seguridad del cuartel. Las autoridades han reconocido que tales armas son antirreglamentarias y que su uso está prohibido, aún cuando en una época ya pasada se compraron para la Guardia Civil.
14. Resulta inevitable formular varias preguntas. ¿Porqué las denuncias por malos tratos son tratadas y contestadas por los propios denunciados? ¿Se trata, acaso, de una práctica frecuente? ¿Porque no existe, en este caso en la Guardia Civil (y no tenemos información clara de cómo se tramitan este tipo de denuncias contra miembros de otros cuerpos de seguridad) un sistema de obligado y eficaz control de estas denuncias por la superioridad ? ¿Como es posible (si se confirman como ciertas las denuncias formuladas públicamente por otras personas) que el juez que instruye unas denuncias por posibles malos tratos se limite a pedir información a los propios denunciados y se conforme posteriormente con su respuesta archivando el caso sin mas averiguaciones? Finalmente, ¿ como es posible que se encuentren en cuarteles de la Guardia Civil armas y defensas antirreglamentarias, como es el caso de la porra eléctrica, cuya peligrosidad es reconocida por los mandos superiores, sobre todo en caso de utilización con posibles enfermos del corazón ? ¿ Han sido ya retiradas o siguen acaso estando disponibles en otras unidades?
15. Estas interrogantes deben ser objeto de una clarificación total. De la misma forma que se ha de reconocer que en el caso Roquetas el Ministerio del Interior tuvo una reacción rápida y transparente, es de esperar que las cuestiones planteadas más arriba sean esclarecidas totalmente. Es claro que la averiguación de la verdad en los casos de denuncias por malos tratos exige una revisión a fondo de los procedimientos actuales de investigación interna de las fuerzas de seguridad, debiéndose elaborar nuevos protocolos de actuación que sean transparentes en su

tramitación y resultados y que sean capaces de evitar la repetición de casos semejantes. Mientras esto no se haga de la manera mas firme posible, siempre subsistirán elementos de duda acerca de la veracidad de las denuncias de tortura o malos tratos que hayan sido formuladas aunque sean oficialmente desmentidas por las autoridades.

16. Otra de las cuestiones que llamó mi atención fue la relativa al número de fallecimientos que tuvieron lugar durante la presencia del detenido en dependencias policiales. Según la Coordinadora para la Prevención de la Tortura, en 2004 fallecieron 48 personas en comisarías, cuarteles de la Guardia Civil y otras dependencias policiales. De acuerdo con los datos facilitados por el Ministerio del Interior, el número total de fallecidos en dependencias de la Policía Nacional y en acuartelamientos de la Guardia Civil en 2004 fue de 15. Las causas del fallecimiento fueron el suicidio, muerte natural e incendio, sin haberse registrado ninguna por causa de tortura o malos tratos y sin que ninguno de los fallecidos estuviera detenido por delito de terrorismo. En cuanto a las policías autonómicas, se registraron dos fallecimientos en el periodo 2002-2004, ambos en dependencias de los *Mossos d'Esquadra*.
17. Los mecanismos conducentes a la reparación de las víctimas de tortura o malos tratos distan, por otro lado, de ser satisfactorios. Es ésta una cuestión que aún plantea carencias importantes incluso en el aspecto legislativo y que sigue dando lugar a abundantes críticas hacia las autoridades. La excesiva duración de los procesos, la brevedad de los plazos de prescripción del delito de tortura antes aludida, las dificultades en la identificación de los responsables, lo reducido de las cantidades concedidas en concepto de indemnización y la falta de ayudas estatales apropiadas para las víctimas son aspectos que deben ser revisados y mejorados y que, con las necesarias matizaciones, deben ser tenidos muy en cuenta a la hora de encontrar soluciones para erradicar los casos de tortura y malos tratos.
18. Es conocido que la denuncia sistemática de torturas – independientemente de la concurrencia de hechos o indicios para acreditar la concurrencia de tales prácticas - forma parte de las obligaciones de todo militante de ETA a partir del momento de la detención, como se deduce de documentos intervenidos en pisos ocupados por militantes de esta organización terrorista y obrantes en actuaciones judiciales.<sup>4</sup> El objetivo, tal y como explican los mandos de ETA a sus militantes en dichos documentos, no es otro que la desestabilización de las fuerzas de seguridad y, con ellas, del sistema y las instituciones democráticas y la búsqueda de apoyo y solidaridad de los simpatizantes del movimiento independentista y, más allá, de los sectores juveniles radicales y ciertos sectores de la sociedad vasca, poco proclives, por razones históricas, a aceptar la versión policial. Tanto

---

<sup>4</sup> Documento conocido como el Manual de ETA sobre las denuncias por torturas. Este documento fue intervenido al Comando ARABA/98 con ocasión de su detención el 19 de marzo de 1998 y obran en autos del Juzgado Central nº 1 de la Audiencia Nacional. Véase el Informe sobre las denuncias de tortura en España, publicado por la Iniciativa ciudadana “BASTA Ya”, organización galardonada por el Parlamento Europeo con el premio “Sajarov a la libertad de conciencia” en Diciembre 2000.

el Ararteko en su reciente “Declaración ante la Tortura”<sup>5</sup> como las autoridades vascas reconocieron, durante los encuentros que mantuvimos en Vitoria, que las denuncias de tortura emanantes de los militantes de ETA y su entorno están, en muchos casos, desprovistas de fundamento y obedecen esencialmente, a motivaciones de naturaleza política como la deslegitimación del Estado de Derecho y de las instituciones democráticas en su conjunto. No descartaron, sin embargo, la persistencia de sospechas razonables de la existencia de malos tratos y tortura en algunos casos, lamentándose de que el objetivo de una completa erradicación de prácticas incompatibles con la dignidad y los derechos humanos, no haya sido plenamente logrado aún en España.

19. Tengo, por mi parte, el convencimiento, como las ONGs con las que me entrevisté durante esta visita, de que los casos de malos tratos ocurren, en la España democrática actual, de manera esporádica y no sistemática. Fruto de conductas desviadas y no de una política deliberada o plan alguno por parte de las autoridades. También es cierto que el Estado de Derecho dispone de los medios necesarios para investigar y castigar severamente aquellas conductas que menoscaban la integridad física y la dignidad de las personas detenidas. Aunque no puede ignorarse – como se ha señalado más arriba - la multiplicación de denuncias falsas con motivos políticos de desestabilización democrática, lo cierto es que, a pesar de todo ello, desde mi punto de vista las denuncias por tortura y malos tratos no son investigadas sistemáticamente, con la rapidez suficiente y la eficacia necesaria, única manera de dar una respuesta convincente cuando se producen tales denuncias falsas e interesadas. Aunque me consta el compromiso de las autoridades españolas con la búsqueda de una solución a este grave y delicado tema, debo insistir en que estos casos sean, sin excepción alguna, investigados rigurosa y exhaustivamente, adoptándose, en su caso, las sanciones disciplinarias y penales correspondientes. Por añadidura, los procedimientos puestos en marcha por la *Ertzaintza* para prevenir cualquier tentación por parte de los miembros de este cuerpo policial de recurrir a la violencia contra personas detenidas, han dado como resultado el que no se ha producido ninguna denuncia por tortura o malos tratos en 2004 ni en 2005. Este tipo de medidas puede servir de orientación para la puesta en funcionamiento de políticas preventivas activas, que ilustren a los ojos de los agentes de orden público y de la sociedad entera la firme voluntad de las autoridades de acabar con este tipo de conductas criminales.

### ***La incomunicación***

20. Una de las principales críticas que se dirigen contra las autoridades españolas es la relativa a la posibilidad prevista en la Ley de Enjuiciamiento criminal (“LECr”) de decretar la incomunicación del detenido por un período determinado de tiempo, que algunos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales consideran excesivamente largo. Según sus críticos, la medida de incomunicación puede facilitar la comisión de posibles malos tratos. Efectivamente, el artículo 55.2 de la Constitución permite limitar algunos de los derechos de los detenidos en el marco de las investigaciones correspondientes a

---

<sup>5</sup> Declaración de la Institución del Ararteko ante la Tortura de 21 de Diciembre 2004.

la actuación de bandas armadas o elementos terroristas o rebeldes, es decir los delitos de terrorismo y rebelión a los que se refiere el artículo 384 bis de la LECr. Para estos delitos la ley permite, previa autorización judicial, ampliar en 48 horas la duración máxima autorizada para la detención preventiva - cuyo límite máximo es, de ordinario, de 72 horas al cabo de las cuales el detenido debe ser puesto en libertad o a disposición judicial (artículo. 17.2 CE). La LECr contempla, además, también la posibilidad de que el Juez autorice la incomunicación de los detenidos por este tipo de delitos. La incomunicación se iniciará desde el momento en que ésta sea solicitada al Juez, y podrá extenderse, una vez autorizada, durante la totalidad del período máximo de la detención policial, es decir cinco días.

21. Una vez finalizada la detención policial incomunicada, el Juez o Tribunal podrá decretar la prisión provisional incomunicada durante un máximo de cinco días que, en el caso de los delitos del artículo 384 bis de la LECr, puede ser prorrogada cinco días más e incluso, transcurrida la prórroga, por un nuevo período de tres días. Por tanto, si se suman los plazos máximos de detención policial y de prisión provisional, la incomunicación puede extenderse, en determinadas circunstancias, hasta un período de 18 días. La incomunicación, tanto en la detención preventiva como en la prisión provisional, debe ser autorizada judicialmente.
22. Durante la incomunicación el detenido tiene derecho a la asistencia letrada, si bien el ejercicio de este derecho se modula en función de los delitos pertenencia a banda armada o rebelión que se les imputan. De este modo, el detenido incomunicado no podrá ser asistido por abogado de su libre designación sino que lo será por un abogado del turno de oficio; no podrá comunicarse la detención y el lugar de la misma a los familiares del detenido u otras personas ni a su Consulado si es extranjero; el detenido no podrá entrevistarse en privado con su abogado aunque tiene derecho a que esté presente cada vez que preste declaración. Se trata, ciertamente, de limitaciones importantes tal y como han puesto de manifiesto<sup>6</sup> varias instancias internacionales (Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, Comité contra la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa) así como varias ONGs.
23. En cuanto a la designación de un abogado de oficio para asistir a los detenidos incomunicados, debe destacarse que no son las autoridades quienes proceden a tal designación sino el Colegio de Abogados. En el contexto de la actividad de bandas terroristas o del crimen organizado, se trata de una medida de aseguramiento de la eficacia de la investigación (así lo ha confirmado también el Tribunal Constitucional al señalar que la limitación contemplada en el artículo 527 a) de la LECr no vulnera el contenido esencial del derecho a la asistencia letrada garantizado al detenido en la Constitución y que no puede considerarse, por tanto, como una “*medida restrictiva irrazonable o desproporcionada*”<sup>7</sup>). Sería importante, sin embargo, que el detenido pudiera entrevistarse, al menos

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el Informe del Comité Europeo contra la Prevención de la Tortura y Tratos o Penas Inhumanas o Degradantes, 13 de marzo de 2003 (CPT/Inf (2003)22).

<sup>7</sup> Véase sentencia del Tribunal Constitucional 196/1987 de 11 de diciembre de 1987.

una vez, de forma privada con su abogado o poder expresarle, en plena libertad, si ha sido objeto de eventuales malos tratos. La proyectada reforma de la LECr, a la que me refiero más abajo (Capítulo IV), puede ser una ocasión apropiada para revisar estos y otros aspectos del actual régimen de incomunicación en la línea indicada anteriormente.

24. Desde el momento de su detención, el detenido, aún incomunicado, contará con la asistencia letrada en los siguientes términos: el funcionario policial tiene la obligación, bajo sanción penal de no hacerlo, de solicitar del Colegio de Abogados la presencia del abogado del turno de oficio; hasta que comparezca el abogado (un plazo máximo de 8 horas), al detenido no se le pueden hacer preguntas ni se le puede practicar diligencia alguna; el detenido será informado, desde el momento de la detención, de su derecho a guardar silencio y a un reconocimiento médico. Las posibilidades de actuación del abogado de oficio son, por tanto, las siguientes: la comprobación del estado físico y psíquico del detenido exigiendo, en su caso, el reconocimiento inmediato por el médico forense; la exigencia de que en el acta que levante la policía, conste cualquier incidencia que estime relevante; exigir que la declaración especifique si el detenido ha sufrido o está en situación de riesgo de sufrir tortura o maltrato; impugnar la validez de la declaración si ésta se realizó sin su presencia y de toda prueba que haya sido obtenida, directa o indirectamente, mediante ejercicio de violencia, amenaza o intimidación. Según información facilitada por el Ministerio del Interior, los detenidos incomunicados por delitos de terrorismo, en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, ascendieron a 213 en 2004.
25. La asistencia o vigilancia facultativa a los detenidos corresponde a los médicos forenses, quienes constituyen un cuerpo titulado superior al servicio de la Administración de Justicia y a las ordenes de los Jueces y Fiscales. Todo detenido tiene derecho, en virtud del artículo 520, par. 2, f) de la LECRIM, a ser reconocido por un médico forense. Los detenidos incomunicados son objeto de vigilancia especial y son objeto de examen médico en el momento de la detención, cada 24h subsiguientes – o en periodos más cortos si así lo solicita el detenido - y al finalizar la detención. Resulta importante precisar que el preso sometido a incomunicación tiene derecho a ser reconocido por un segundo médico forense designado por el Juez o tribunal competente para conocer de los hechos.

### **III. EL SISTEMA PENITENCIARIO**

26. Contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de los países miembros del Consejo de Europa y las recomendaciones de esta organización, el sistema penitenciario no depende, en España, del Ministerio de Justicia sino del Ministerio del Interior. Según me explicaron las autoridades españolas, las instituciones penitenciarias quedaron bajo la competencia de este último Departamento al dividirse en dos, en 1996, el pre-existente Ministerio de Justicia e Interior. En cualquier caso, y como me señalaba un representante del Gobierno, el que los centros penitenciarios dependan del Ministerio del Interior responde solo a un criterio de organización

administrativa. No obstante, en España los centros penitenciarios habían, tradicionalmente, dependido del Ministerio de Justicia y no puedo ocultar que esta última adscripción siempre me ha parecido apropiada.

27. En términos generales, los problemas que afectan al sistema penitenciario español no son muy diferentes de los que afectan a otros países miembros del Consejo de Europa. El drástico incremento de la población penitenciaria en los últimos cuatro años (más de un 30 %), la falta de inversión en la construcción de nuevos centros y la política de cumplimiento total de las penas y el endurecimiento de las mismas (tras la reforma del Código Penal por Ley Orgánica de 30 de junio de 2003 sobre cumplimiento íntegro y efectivo de las penas), han provocado unas condiciones de deterioro y de hacinamiento preocupantes, que, en mayor o menor medida, tuve la ocasión de comprobar en los cuatro centros penitenciarios que visité. En algunas Comunidades Autónomas la situación es más grave que en otras. Así, por ejemplo, en el País Vasco, Andalucía y Canarias, algunos centros penitenciarios presentan carencias de gran importancia y exigen una intervención urgente. El caso de Cataluña es algo particular ya que, aunque existen problemas similares a los de otras Comunidades Autónomas (el de la saturación, principalmente), se trata de la única Comunidad que tiene transferidas las competencias en materia penitenciaria.
28. Ante esta situación, las finalidades de reeducación y reinserción social que deben orientar las penas privativas de libertad, establecida en el artículo 25.2 de la Constitución Española y el tradicional objetivo de “un interno por celda”, proclamado por el artículo 19 de la Ley General Penitenciaria, resultan, hoy por hoy, inalcanzables.
29. La saturación afecta a la gran mayoría de los 77 centros penitenciarios dependientes de la Administración central y a los 11 de Cataluña. En el momento de realizar la visita la población reclusa, incluida Cataluña, ascendía a 60.716 internos, lo cual representa un incremento del 33,4% en los últimos ocho años. Con estas cifras, España ocupa el segundo lugar de la Unión Europea en número de reclusos por habitante (140 internos por cada 100.000 habitantes). En torno a un 77 % están condenados a penas de prisión firme mientras que un 22 % se encuentran en situación preventiva. La mayoría de los reclusos cumple condenas por delitos relacionados con el tráfico o el consumo de drogas. El porcentaje de reincidentes es elevado, situándose en torno al 61,71 %. Una de las características de la situación penitenciaria es el drástico aumento de la población reclusa extranjera, que supone actualmente un 27 % de la población total. En contraposición, el aumento de internos españoles se sitúa en un 18 %. Resulta especialmente preocupante el ritmo de crecimiento de la población reclusa y la falta de construcción de nuevos centros penitenciarios o la renovación de los ya existentes para hacer frente a este incremento. Las principales consecuencias de esta situación son un elevado grado de hacinamiento (y, como consecuencia de ello, el desarraigo de los reclusos que no pueden cumplir sus condenas en la cercanía de sus lugares de origen o de los de residencia de sus familias, lo cual añade una penalidad adicional a la condena), unas condiciones de trabajo muy

difíciles para los funcionarios de prisiones cuyo número, al contrario que el de la población reclusa, prácticamente no ha aumentado y, en general, un panorama que hace muy difícil la política de reinserción. A una situación de por sí complicada, hay que añadir la política de dispersión, aislamiento y control directo de los reclusos especialmente peligrosos, que redundan en la necesidad de contar con espacios y módulos de aislamiento adicionales.

30. Según información proporcionada por la Administración de instituciones penitenciarias, existe un Plan de Infraestructuras que contribuirá a mejorar la situación actual a través de la construcción de nuevos centros en las localidades del Puerto de Santa María (Cádiz), Albocásser (Castellón), Estremera (Madrid), Morón de la Frontera (Sevilla) entre 2005 y 2008. Por otra parte, está prevista la construcción de tres centros de inserción social (es decir, centros de régimen abierto, en los que los reclusos únicamente acuden a pernoctar) en las ciudades de León, Vigo y Alicante
31. En este contexto, es necesario plantearse la introducción de medidas alternativas a la prisión en régimen cerrado. Asimismo, sería conveniente revisar el régimen actual de la prisión provisional cuya duración máxima de cuatro años parece excesiva (vide infra § 65). Es criticable, en particular, el recurso excesivo que se hace de la prisión provisional como medida cautelar<sup>8</sup>. En este sentido, debe recordarse que el artículo 520.1 de la LECr establece que la prisión provisional deberá practicarse en la forma que menos perjudique al detenido. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado asimismo que la imposición de la prisión provisional debe valorarse caso por caso y que la duración de la misma debe estar estrechamente vinculada con el derecho a ser juzgado en un plazo razonable. En este sentido, resulta preocupante que, en algunos casos, transcurridos los cuatro años (el período máximo que establece la legislación española para esta figura), los detenidos no hayan sido todavía juzgados.

### ***Las condiciones de los centros penitenciarios***

32. En el sistema penitenciario español, coexisten, junto a algunos centros modernos, otros muy obsoletos. Durante mi viaje visité cuatro establecimientos penitenciarios: Madrid V en Soto del Real, Can Brians en Barcelona, Martutene en San Sebastián y el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Sevilla. Los dos primeros son centros relativamente nuevos y los dos últimos muy antiguos. La visita me permitió apreciar algunos problemas comunes al sistema penitenciario español y que he señalado anteriormente. Aunque no cabe duda que las condiciones de vida de los reclusos son algo más adecuadas en los centros más recientes, pude observar la necesidad de mejoras urgentes en todos ellos. Me llamó la atención, por ejemplo, la estrechez de las celdas (con capacidad para dos reclusos) en un centro relativamente nuevo como Soto del Real (data de 1995) y la ausencia de separación entre el retrete y el resto de la celda. Las instalaciones comunes tales como la pista de *squash*, la piscina y el teatro me parecieron, sin embargo, muy adecuadas. En este centro, pude constatar la falta de medios

---

<sup>8</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio de 1995 precisa que la prisión preventiva queda supeditada a los criterios de estricta necesidad, subsidiariedad y provisionalidad.

económicos para el mantenimiento de las instalaciones y de las celdas en particular, cuyo grado de deterioro es evidente. En cuanto a la prisión de “*Martutene*”, la más antigua del País Vasco (data de 1941), valoro positivamente el trato directo y casi personalizado con los reclusos. Ello, obviamente, no justifica ni disculpa la existencia de unas instalaciones, desde todo punto de vista, obsoletas e inadecuadas, botón de muestra de una situación difícil, que requiere una intervención urgente según reconocieron las autoridades competentes y las instituciones vascas. En cuanto a la existencia de espacios adecuados para el contacto familiar íntimo (“*vis a vis*”), todos los centros que visité disponen de ellos. En todos los centros penitenciarios que visité, ningún recluso me manifestó haber sido objeto de malos tratos.

33. Las condiciones de la atención psiquiátrica en los centros penitenciarios merecen un comentario aparte. Según pude apreciar, la realidad es muy diversa y va desde un centro moderno como el de “*Can Brians*” en Cataluña donde la unidad de hospitalización psiquiátrica dispone de instalaciones excelentes y modernas hasta otros centros en donde los reclusos con necesidad de recibir tratamiento psiquiátrico, no son atendidos convenientemente por falta de medios. Es imprescindible potenciar este tipo de atención y, en la medida de lo posible, crear una unidad psiquiátrica en cada centro, en particular si se tiene en cuenta que sólo existen dos hospitales psiquiátricos penitenciarios en España, el de “*Foncalent*” en Alicante y el de Sevilla, que visité. En cuanto a este último, pude comprobar el buen trabajo realizado por el personal médico con los enfermos a través de diversas actividades (talleres de marquería y encuadernación, teatro, jardinería y alfarería, por ejemplo), la integración de las familias en el proceso de recuperación de los enfermos pero también la carencia de médicos psiquiatras adscritos a los centros por falta de medios económicos. En cuanto a las instalaciones, puedo decir que sin ser deficientes, son susceptibles de ser mejoradas.
34. La capacidad de estos centros es reducida y la carencia de suficiente personal médico impide ampliar sus actividades y obliga a que un número considerable de personas que necesitan un tratamiento médico psiquiátrico adecuado, tengan que permanecer en centros penitenciarios ordinarios.
35. Por ello, es necesario contar con una atención psiquiátrica adecuada en cada centro y una red de establecimientos especializados para los casos más extremos en los que el enfermo no puede continuar en el régimen penitenciario general. Ello podría obtenerse, por ejemplo, a través de acuerdos con las administraciones sanitarias autonómicas.
36. Resulta especialmente inquietante el aumento progresivo del número de suicidios en los centros. Según datos oficiales, en 2004 se registraron 40 muertes por suicidio, es decir 8 más que en 2002 y 4 más que en 2003. En 2005 dicha cifra se habría incrementado de forma alarmante. Aunque resulta difícil establecer una relación de causa efecto entre las condiciones de detención y el número de suicidios, las deficiencias de la atención psiquiátrica en los centros, una política penitenciaria de carácter restrictivo (es decir, que prima el cumplimiento íntegro

de las penas y dificulta la obtención de beneficios penitenciarios) y una cierta presión social de otros reclusos ante determinados delitos podrían ayudar a explicar este preocupante fenómeno. Es significativo, en este contexto, que el 27,5% de los reclusos que cometieron suicidio en 2004 habían extinguido las tres cuartas partes de su condena, o les restaban menos de 100 días para cumplirlas. Ante esta situación, estimo de gran importancia que se cuente con un programa o plan de acción que contribuya a reducir la tasa de suicidios no sólo a través de una mayor vigilancia sino también estableciendo y aplicando medidas de apoyo y asistencia psicológica. Parece evidente que en el fallecimiento de un recluso, existe una parte de responsabilidad del Estado que no puede ser eludida. En este sentido, el Programa de Prevención de Suicidios, actualmente en proceso de revisión y actualización, puede contribuir a reducir el número de casos a través de una política de prevención. En cualquier caso, las autoridades deben ir más allá de la adopción de simples medidas de contención y desarrollar programas de intervención adecuados y eficaces que contribuyan a reducir una tasa de suicidios que resulta, a todas luces, elevada.

37. El porcentaje de reclusos con problemas de drogadicción se mantiene en un nivel muy elevado aunque ha descendido el consumo de heroína y la utilización de jeringuillas. Se me informó de la existencia de varios programas de desintoxicación y deshabitación (tratamiento con metadona, programas de intercambio de jeringuillas, etc), en particular en las prisiones del País Vasco. Los programas de tratamiento con metadona han resultado especialmente eficaces existiendo prescripción y dispensación de este fármaco en todos los centros penitenciarios. No obstante, el tráfico de drogas sigue siendo una realidad cotidiana en muchos centros y los estupefacientes siguen estando relativamente accesibles en los centros.
38. La atención sanitaria en los centros penitenciarios constituye otro motivo de preocupación. Existe un elevado número de internos que padecen problemas graves de salud, entre ellos enfermedades infecto-contagiosas como el VIH, hepatitis B y C, tuberculosis y algunas enfermedades de transmisión sexual así como problemas odontológicos graves.
39. En cuanto a la población reclusa de origen extranjero (en torno a un 27 %), existe un Plan de Intervención con Internos Extranjeros que contempla, entre otros aspectos, la información y asesoramiento jurídico, la documentación de aquellos internos que carezcan de ella y la intervención educativa (enseñanza del español, por ejemplo).
40. Uno de los problemas siempre difíciles de resolver es el de la presencia de niños pequeños, de menos de tres años, con sus madres en prisión (en torno a 210). Si bien un centro penitenciario no es el lugar más adecuado para que un niño de corta edad se desenvuelva durante los primeros años de vida, también es cierto que es precisamente en ese periodo cuando los niños más necesitan la presencia de la madre. Creo que en estos casos y si las circunstancias familiares no permiten otra alternativa aceptada por la madre y adecuada para el niño, es mejor que por un corto tiempo sigan juntos el bebé/niño y su madre. No obstante en

estos casos deben adecuarse dependencias específicas, adecuadas y dignas. En este sentido, el compromiso adquirido por la Directora General de Instituciones Penitenciarias de ubicar a las madres con sus hijos menores de tres años en dependencias distintas a los centros penitenciarios debe valorarse positivamente pues va en la dirección correcta.

41. Las autoridades españolas son muy conscientes del esfuerzo que debe realizarse para mejorar la situación de los centros penitenciarios, hoy fuertemente degradados en un porcentaje importante de ellos, por la falta de inversiones suficientes durante años y la entrada en vigor de una política penal de cumplimiento íntegro de penas que ha saturado los centros, sin alternativas razonables para el cumplimiento del principio constitucional de la reinserción social del penado. Me parece, por tanto, necesario realizar una valoración en profundidad de los efectos de esta política penitenciaria y, en todo caso, y con carácter urgente dotar los medios materiales y humanos necesarios para afrontar la situación actual.

#### **Los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES)**

42. Una de las cuestiones que ha suscitado polémica en el ámbito penitenciario es la existencia de los llamados Ficheros de Internos de Especial Seguimiento (FIES). Se trata de una base de datos cuyo objeto es el control de ciertas categorías de detenidos (terrorismo, narcotráfico, funcionarios de prisiones que han cometido delitos, etc.). Según la Instrucción 21/1996 de 16 de diciembre, el FIE es una base de datos de carácter administrativo en el que se almacenan datos referidos a la situación procesal y penitenciario del detenido, sin que, según las autoridades consultadas, en ningún caso se prejuzgue su clasificación, impida el derecho al tratamiento de los internos ni suponga la fijación de un sistema de vida distinto de aquel que reglamentariamente le venga determinado. Según la normativa vigente, la creación y el mantenimiento de esta base de datos se justifica por la necesidad de disponer de información amplia y suficiente de determinados grupos de internos, en función del delito cometido, su trayectoria penitenciaria y su eventual integración en formas de crimen organizado. Esta información permite conocer las relaciones de dichos reclusos así como una adecuada gestión en cuanto al régimen penitenciario y ejercer un control adecuado. La base de datos incluye distintos grupos según los delitos cometidos, la repercusión social de los mismos, la pertenencia a bandas organizadas y criminales y la peligrosidad estructurándose en cinco categorías: internos especialmente conflictivos y peligrosos y protagonistas o inductores de alteraciones regimentales muy graves (colectivo denominado de “control directo”); narcotraficantes; internos vinculados a bandas armadas o grupos terroristas; internos que han pertenecido a las Fuerzas de Seguridad o han sido funcionarios de instituciones penitenciarias; por último, diversos grupos de internos (denominados de “características especiales”), es decir internos vinculados a la delincuencia común de carácter internacional, autores de delitos sexuales de gran violencia. En 2004 había 76 reclusos en los FIEs.

43. En opinión de algunas organizaciones no gubernamentales, los FIEs suponen un drástico endurecimiento de las condiciones de vida de los internos incluidos en los mismos tales como cacheos sistemáticos, falta de acceso a los beneficios penitenciarios, censura de la correspondencia, etc. Sin embargo, según me explicaron las autoridades penitenciarias, el FIE no afecta al régimen del interno ni prejuzga su clasificación tratándose tan sólo de un sistema de control administrativo de determinadas categorías de internos. En este sentido, la información contenida en los FIEs está destinada exclusivamente a Unidades autorizadas por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y, en cualquier caso, conforme con las disposiciones de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. Es fundamental, por ello, que la utilización de esta información respete escrupulosamente la normativa de protección a la intimidad personal. En todo caso, parece oportuno que los responsables de la Agencia Española de Protección de Datos y el Juez de Vigilancia Penitenciaria (y no sólo las autoridades de la administración penitenciaria) tengan acceso a la información contenida en los FIEs, se clarifique su posible incidencia en la vida penitenciaria del recluso, regulándose su existencia y características en la ley y reglamento penitenciario.

#### **El sistema penitenciario en Cataluña**

44. Como se señaló anteriormente, Cataluña es la única Comunidad Autónoma que tiene transferidas las competencias en materia de política penitenciaria. Sin embargo, ello no ha impedido que las autoridades se vean confrontadas con dificultades similares a las del resto de los centros del país. El exceso de población reclusa, el hacinamiento y el deterioro de los centros penitenciarios constituyen obstáculos importantes a la puesta en práctica de una política penitenciaria tendente a la reinserción del recluso. La población reclusa en Cataluña es de 8305 personas de las cuales 2765 son extranjeras.
45. En Cataluña visité el centro penitenciario de *Can Brians*, el mayor y el más moderno de la Comunidad Autónoma. Las instalaciones pueden considerarse adecuadas y no vi condiciones de hacinamiento. Como ya he indicado, me produjo una impresión positiva la atención prestada en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica Penitenciaria, por su buena dotación material y en medios humanos. Se trata, en efecto, de un aspecto de importancia, en el que he detectado graves carencias en algunos de los centros que visité.
46. Sin embargo, por la información que pude obtener tanto de las organizaciones no gubernamentales con las que me reuní en Barcelona como de las propias autoridades, la situación general deja mucho que desear tal como lo atestigua la situación límite del centro penitenciario de hombres en Barcelona, con una capacidad de 900 plazas y que alberga a 2064 reclusos y sucesos como los de "*Quatre Camins*" en los que varios reclusos sufrieron malos tratos a manos de funcionarios de prisiones y que dejan traslucir un panorama de gran tensión y conflictividad. La Generalitat de Cataluña me informó en detalle, tanto durante la visita como, posteriormente, por escrito que me envió el Conseller de Justicia, de

las líneas estratégicas de actuación en el ámbito penitenciario<sup>9</sup>, y en particular de la existencia de un Plan de inversiones en Instalaciones Penitenciarias en el que se han previsto inversiones importante para la renovación de los centros penitenciarios catalanes y un Plan Director de Equipamientos 2004-2010. Además con el fin de paliar el grave deterioro de la situación en los centros penitenciarios catalanes, la Generalitat ha dispuesto una serie de actuaciones de emergencia<sup>10</sup>. Pese a ello la previsión es que tan sólo en 2010 habrá mejorado sustancialmente la situación. Actualmente, están en fase de construcción dos centros más (*Can Brians 2* y de Jóvenes en *Quatre Camins*) y antes de finales de año, en el marco del citado Plan Director, está previsto que se inicien las obras de construcción de un tercer centro en "*Lledoners*".

47. Por otra parte, la ausencia de una verdadera política de personal en material penitenciaria y el excesivo protagonismo de algunos sindicatos que agrupan a los funcionarios de prisiones (como se puso de manifiesto en los sucesos del centro de *Quatre Camins*), complican esta ya de por sí difícil situación. Estimo que el reforzamiento de algunos elementos que conforman el sistema actual como los directores de los centros y el juez de vigilancia penitenciaria pueden contribuir a mejorar la situación y a rebajar el nivel de conflictividad existente. Por último, hay que destacar la necesidad de que Cataluña cuente con un Reglamento Penitenciario propio que cubra el vacío normativo existente y tome en cuenta los muchos problemas que aquejan al sistema penitenciario. En este sentido, el documento de bases elaborado a petición del Departamento de Justicia puede ser un buen punto de partida. Por último, valoro positivamente la creación de una Mesa Cívica Penitenciaria y de una Mesa Social, órganos consultivos integrados por personas procedentes de los ámbitos académico, judicial, político y sindical, como foros de diálogo entre la Administración penitenciaria autonómica y la sociedad civil.
48. Los sucesos acaecidos en el centro de *Quatre Camins* en abril de 2004, a los que ya me he referido más arriba, constituyen un buen ejemplo de las dificultades de la situación penitenciaria en Cataluña. Tales sucesos fueron precedidos de un serio altercado del orden protagonizado por varios internos a consecuencia del cual el subdirector y otros funcionarios de prisiones sufrieron heridas graves. Posteriormente los funcionarios de prisiones infligieron a 28 reclusos lesiones de diversa consideración al ser trasladados a otros centros. En concreto, un grupo de funcionarios fuera de servicio, al conocer la agresión sufrida por sus compañeros, se trasladó al centro penitenciario quebrantando todas las reglas del mismo y, al parecer, formaron un pasillo por el que hubieron de transitar los reclusos que iban a ser trasladados sufriendo los malos tratos denunciados. El Departamento de Justicia de la *Generalitat* llevó a cabo una investigación interna interrogando a varios funcionarios tras la cual no fue posible identificar a ninguno de los

---

<sup>9</sup> Estas líneas estratégicas de trabajo incluyen un plan de inversiones en instalaciones penitenciarias, un plan de gestión de recursos humanos, la reorganización del CIRE, la elaboración de un Reglamento penitenciario de Cataluña y la sensibilización de la opinión ciudadana respecto de la función penitenciaria.

<sup>10</sup> Actuaciones en materia de recursos humanos, seguridad, programas de tratamiento y renovación de equipos directivos.

responsables materiales de los malos tratos archivándose el caso sin haberse adoptado sanción alguna. El expediente fue remitido al Ministerio Fiscal para la determinación de posibles conductas constitutivas de delito o falta y actualmente existe una causa abierta en el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Granollers sin que se sepa todavía el resultado de la actuación judicial. Debo decir que tanto las autoridades como las instituciones catalanas han admitido la gravedad del caso y la utilización de medios coercitivos más allá de unos límites razonables. Sin embargo, en opinión del Consejero de Justicia, los incidentes señalados no pueden desvincularse de la situación de saturación, en ocasiones límite, que padecen los centros penitenciarios en Cataluña, de la ausencia de un protocolo adecuado de actuación para gestionar situaciones de crisis, y de la existencia de determinadas prácticas por parte de algunos funcionarios miembros de sindicatos que hacen difícil el ejercicio de la autoridad por los responsables del centro. Este tipo de casos no puede reproducirse y las autoridades penitenciarias catalanas deben adoptar todas las medidas necesarias para evitar que ello vuelva a ocurrir y preservar, en todo momento, la integridad física de los reclusos. En este sentido, espero que con la esperada cooperación de las autoridades penitenciarias catalanas, el juzgado de Granollers pueda esclarecer los hechos y determinar las eventuales responsabilidades penales.

49. En cuanto al número de suicidios en las prisiones catalanas, en 2004 se registraron ocho y en 2005 dos. Existe un programa orientado a la prevención de los suicidios en los centros penitenciarios y una comisión técnica encargada de su aplicación. Al igual que en el caso de los centros penitenciarios del resto de España, debo insistir en la necesidad de que se adopten medidas adecuadas no sólo de contención sino de prevención.

#### **Los centros de reforma de menores**

50. Entre otras cuestiones que afectan a la situación de los derechos humanos, algunas organizaciones no gubernamentales me expresaron su preocupación por la situación en los centros de reforma de menores, en particular en Andalucía y en Canarias. Al no haber visitado, por falta de tiempo, ningún centro de este tipo, no puedo expresar una opinión directa y formada sobre los problemas que puedan existir en este ámbito. Sin embargo, estimo necesario dejar constancia de las inquietudes que me fueron transmitidas.

51. Como decía anteriormente, existe una preocupación real por las condiciones de los centros de reforma de menores en Andalucía y por supuestos casos de malos tratos<sup>11</sup>. En mi reunión con la Consejera de Justicia, suscitó la cuestión y fui informado de que los centros son visitados periódicamente por los titulares de los Juzgados y fiscales de Menores para comprobar las condiciones de los mismos sin que, hasta la fecha, se haya producido quejas significativas por parte de dichos órganos.
52. Recientemente, el Diputado del Común (el Defensor del Pueblo de la Comunidad Autónoma de Canarias) ha añadido su voz a la de aquellos que expresan su preocupación por la situación de los centros de reforma de menores en Canarias y ha señalado que existe una situación de maltrato institucional que requiere una intervención urgente<sup>12</sup>. Destaca, asimismo, el elevado porcentaje de fuga de los menores nacionales y la ausencia de información sobre su escolarización durante la permanencia en el centro. Esta institución ha señalado también las condiciones de hacinamiento en los centros y los problemas surgidos de la cesión de la gestión de los mismos a entidades, a menudo de carácter privado, sin haberse procedido antes a la necesaria inspección de recursos humanos y materiales.

#### IV. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

53. La administración de justicia está encomendada al poder judicial el cual está, en España, totalmente separado del ejecutivo y del legislativo. El poder judicial está integrado por jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley<sup>13</sup>. El Consejo General del Poder Judicial (“CGPJ”)<sup>14</sup> es el órgano de gobierno de los jueces y tiene como principales funciones la selección, la formación y la carrera profesional – nombramientos, traslados, promociones y régimen disciplinario - de los jueces y magistrados cuya independencia está, además, encargado de proteger<sup>15</sup>. En el ejercicio de la potestad jurisdiccional los jueces y magistrados son independientes también respecto de los órganos judiciales y de gobierno del poder judicial.<sup>16</sup>
54. En lo que al presente informe interesa, hay que indicar que, en España, son los jueces y tribunales los que tienen encomendada, en primer lugar, la tutela de los Derechos Humanos. Así, cualquier ciudadano puede recabar de los jueces y tribunales la tutela de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 14

---

<sup>11</sup> Ver por ejemplo el Informe de la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía *¿Qué está pasando en los centros de reforma de menores de Andalucía?*, 24 de febrero de 2005.

<sup>12</sup> Véase el informe anual 2004 sobre el área de menores del Diputado del Común.

<sup>13</sup> Artículo 117 de la Constitución española.

<sup>14</sup> La Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial desarrolla el artículo 122.1 de la CE y regula, entre otras cuestiones, la composición y el funcionamiento del CGPJ, el ejercicio de la potestad jurisdiccional el estatuto profesional de los jueces y magistrados y el funcionamiento de los juzgados y tribunales de justicia.

<sup>15</sup> Artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ).

<sup>16</sup> Artículo 12, 1 LOPJ.

a 29 de la Constitución<sup>17</sup>. Los jueces y tribunales están obligados a dejar sin aplicación los reglamentos, o cualquier otra disposición que no tenga rango de ley, que sean contrarios a la Constitución. Si considera que una disposición con rango legal aplicable al caso objeto de enjuiciamiento y de cuya validez dependa el fallo pudiera ser contraria a la Constitución el juez o tribunal deberá plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC<sup>18</sup>. Para recabar la tutela de los derechos fundamentales ante los tribunales de justicia los ciudadanos disponen de un procedimiento especial, caracterizado por la preferencia y la sumariedad<sup>19</sup>.

55. El funcionamiento de la justicia ha sido objeto de una amplia legislación desde la restauración de la democracia y de varias reformas de importancia que tienen como objetivo contar con una justicia más rápida y eficaz. En este contexto, hay que tener en cuenta también la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas<sup>20</sup> en lo relativo a los medios materiales de la justicia y la creación de Tribunales Superiores de Justicia en cada Comunidad Autónoma.
56. A pesar de todo ello, uno de los principales problemas que sigue afectando a la justicia española es el de las dilaciones excesivas en las decisiones de los órganos judiciales<sup>21</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha continuado dictando, en los últimos años, sentencias condenatorias contra España por infracción del derecho a un juicio en un plazo razonable, garantizado por el artículo 6 del Convenio europeo de Derechos Humanos.<sup>22</sup>
57. Los esfuerzos por agilizar el funcionamiento de la justicia han sido numerosos: desde el aumento de la plantilla de jueces, hasta la creación de los juzgados unipersonales de lo contencioso<sup>23</sup>, de los juzgados de lo mercantil<sup>24</sup> o la reforma de algunas leyes procesales<sup>25</sup>. Por otro lado la creación de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional<sup>26</sup> y la asignación a las Salas de lo Civil y Penal de los

<sup>17</sup> Artículo 53.2 de la Constitución. El artículo 7.1 de la LO 6/1985 precisa este deber de tutela efectiva por parte de jueces y tribunales, los cuales están vinculados directamente por las disposiciones en materia de derechos y libertades fundamentales reconocidos por el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (artículos 14 a 38 CE) en su integridad.

<sup>18</sup> Artículo 163 de la Constitución; artículo 6 de la LOPJ; Capítulo III de la LOTC.

<sup>19</sup> Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

<sup>20</sup> Andalucía, Cataluña, Canarias, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia.

<sup>21</sup> Varias sentencias del TEDH han dictaminado una vulneración del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos por dilaciones indebidas.

<sup>22</sup> Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) dictadas en el caso González Doria, Durán de Quiroga con fecha 28 de Octubre 2003, STEDH López Sole y Martín Vargas, con idéntica fecha, STEDH Soto Sánchez de 25 de Noviembre 2003. La demanda contra España interpuesta por Caldas Ramirez de Arellano, también relativa a dilaciones indebidas, fue inadmitida por el TEDH, con fecha 28 de Enero 2003, por no haberse agotado los recursos internos. STEDH Quiles, de 27 de Abril 2004 y STEDH Alberto Sánchez de 18 de Noviembre 2004. Otras demandas por dilaciones están pendientes ante el TEDH.

<sup>23</sup> Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, artículo 8, en desarrollo de los artículos 90-91 de la LOPJ

<sup>24</sup> Mediante Ley Orgánica 8/2003, de 9 de Julio para la Reforma Concursal, modificadora de la LOPJ.

<sup>25</sup> Vide la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 13 de Julio; Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, de 7 de Enero.

<sup>26</sup> Mediante Ley Orgánica 19/2003, de 23 de Diciembre de reforma de la LOPJ, artículos 64.1 y 64 bis.

Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas de la competencia para conocer de los recursos de apelación contra las resoluciones de las audiencias provinciales<sup>27</sup> han contribuido, sin duda, a mejorar la situación<sup>28</sup>.

58. En este contexto, valoro positivamente la próxima introducción de la Oficina Judicial, que sustituirá a la Secretaría Judicial, en un proceso paulatino que comienza en 2006 y concluye en 2008. La nueva Oficina Judicial busca modernizar y racionalizar la infraestructura personal, material y tecnológica que rodea al juez, liberándole de la intendencia cotidiana del juzgado y permitiéndole concentrarse, exclusivamente en el trabajo judicial, celebrar juicios y dictar sentencias. Está previsto que la introducción de la Oficina Judicial vaya acompañada de un vasto programa de modernización tecnológica de la Administración de Justicia, que llevará a la sustitución paulatina del formato papel por el formato electrónico. El Plan de implantación de la Oficina Judicial supondrá la reforma de 21 leyes y tendrá un coste que superará, solamente en el ámbito de competencia estatal, más de 100 millones de €.
59. España tiene un volumen de litigiosidad comparativamente importante (4.255 casos por 100.000 habitantes en 2003)<sup>29</sup> mientras que la tasa de jueces y magistrados profesionales se mantiene a un nivel bastante modesto (9,82 por 100.000 habitantes en 2003)<sup>30</sup>. Con el fin de hacer frente a la insuficiencia de jueces y magistrados profesionales se ha sometido recientemente a la consulta del Consejo General del Poder Judicial un proyecto de Real Decreto disponiendo la creación inmediata de 181 nuevas plazas de jueces y magistrados. Además, el Ministerio de Justicia ha hecho saber que en 2006 se crearán 250 nuevas unidades judiciales y 135 nuevos fiscales, lo cual contribuirá, sin duda, a reducir la duración de los pleitos.
60. Merece mencionarse, en este contexto, la reciente publicación del anteproyecto de ley orgánica de modificación de la LO 6/1985 del Poder Judicial, en materia de organización territorial de la Administración de Justicia, que dispone de la creación de los llamados “Juzgados de Proximidad”, que serán el primer escalón de la organización judicial en las ciudades donde se implanten y que tendrán competencia para conocer asuntos de menor entidad y escasa complejidad en el orden civil y penal, descargando así a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de buena parte de los litigios de escasa importancia que retrasan y obstaculizan el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>27</sup> Artículo 73.3 de la LOPJ, tal y como quedó modificada por la LO 19/2003.

<sup>28</sup> Informe anual 2004 del defensor del Pueblo, página 128 y ss.

<sup>29</sup> *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, “*European Judicial systems – Facts and figures*”, página 49. España supera, por ejemplo, en volumen de litigios por 100.000 habitantes a Francia (3711) o Alemania (3381).

<sup>30</sup> CEPEJ, “*European Judicial systems – Facts and figures*”, página 35. La tasa indicada es algo inferior, por ejemplo, a la de Francia (10,37) y muy inferior a la de Alemania (23,5).

61. En el ámbito penal es necesario hacer mención de las reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal llevadas a cabo mediante la Ley 38/2002, de 24 de Octubre, de reforma del procedimiento abreviado y creación del proceso especial para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos.
62. Como ya se ha dicho más arriba, España es Parte al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”), elaborado en el seno de las Naciones Unidas, cuyo artículo 14§5 reconoce el derecho de toda persona condenada penalmente a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley<sup>31</sup>. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (“CDHNU”) ha dictaminado en cinco ocasiones – dos de ellas en 2004<sup>32</sup> – que España vulnera el derecho el citado artículo 14.5 PIDCP pues la posibilidad de introducir un recurso extraordinario de casación contra la sentencia condenatoria, prevista por el ordenamiento jurídico español, no equivale a una segunda instancia penal. De este modo, se mantiene en España una situación que infringe abiertamente las obligaciones internacionales contraídas en el ámbito de los Derechos Humanos. Esta situación debe cesar sin demora. Con posterioridad a la visita recibí información acerca de la iniciativa lanzada por el Gobierno, y más precisamente por el Ministro de Justicia, de adelantar la presentación a Las Cortes de un proyecto de ley destinado a regular la doble instancia penal.
63. Esta iniciativa debe ser valorada positivamente por un doble motivo. En primer lugar porque lo que tiene de cumplimiento de las obligaciones internacionales relativas a los Derechos Humanos. Confío, en este sentido, en que la proclamación de la nueva ley facilite la adhesión de España al Protocolo nº 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos que garantiza, *inter alia*, el derecho a la doble instancia penal, en el ámbito territorial del Consejo de Europa. En segundo lugar hay que felicitar por las consecuencias positivas que la doble instancia penal podría acarrear para la reducción de los retrasos excesivos en la administración de la justicia penal. En efecto, el retraso en la adopción de las decisiones judiciales afecta, en particular, al Tribunal Supremo ante el cual convergen, además de los recursos de casación dirigidos contra las resoluciones de la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, todos los recursos de casación contra las resoluciones dictadas en el ámbito penal por las 50 Audiencias Provinciales de España en primera instancia. Muchos de estos últimos carecen, en realidad, de la auténtica naturaleza de la casación y no son sino segundas instancias disimuladas, cuyo examen obstaculiza el funcionamiento normal del Tribunal Supremo, impidiendo el ejercicio normal de sus competencias dentro de un plazo razonable. Por ello, la introducción de un recurso de apelación penal contra todas las sentencias condenatorias podría

---

<sup>31</sup> Además, España se ha adherido al Protocolo facultativo al PIDCP y ha reconocido la competencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (“CDHNU”) para recibir comunicaciones individuales de las personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Español y que aleguen ser víctimas de una vulneración de los derechos enunciados en el PIDCP.

<sup>32</sup> 82º periodo de sesiones del CDHNU, 18 de octubre-5 Noviembre 2004, decisiones CCPR/C/82/D/1073/2002 y CCPR/C/82/D/1101/2002.

contribuir a reducir el retraso acumulado en los casos evitando que lleguen al Tribunal Supremo una gran cantidad de recursos de casación que no son tales. Por añadidura conviene señalar la existencia de un anteproyecto, dado a conocer después de mi visita por el Ministerio de Justicia, por el que se modifica la configuración, naturaleza y condiciones de ejercicio del recurso de casación en los órdenes penal, civil y contencioso-administrativo, con el fin de restringir su alcance y aliviar, consiguientemente la carga de trabajo que pesa sobre el Tribunal Supremo.

64. A pesar de las numerosas reformas parciales de las que ha sido objeto y de las otras que están en vías de adopción, existe un convencimiento generalizado acerca de la imperiosa necesidad de redactar una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal (“LECRIM”) que sustituya a la muy vetusta de 1882. El Ministro de Justicia me informó personalmente de su voluntad inequívoca de llevar adelante durante la presente legislatura 2004-2008 esta reforma de alto calado y me indicó que el trabajo de preparación había dado ya comienzo. Confío en que la nueva ley, además de agilizar los procesos penales, permita solucionar varios aspectos del procedimiento penal español que resultan incompatibles con las exigencias que se derivan de las normas europeas de Derechos Humanos. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha estimado<sup>33</sup> que la legislación española sobre escuchas telefónicas<sup>34</sup> es contraria al derecho a la vida privada reconocido por el artículo 8 CEDH. A falta de una nueva regulación legal en este terreno, España incumple sus obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y podría resultar condenada de nuevo por el TEDH por el mismo motivo.
65. Es de esperar, asimismo, que se aproveche la oportunidad que ofrece la elaboración de la nueva LECRIM para reducir la duración máxima de la prisión provisional, la cual, como ya he indicado más arriba (Vide Capítulo III), es, a todas luces, excesiva.<sup>35</sup> Ciertamente las medidas para reducir la duración de los procesos penales contribuirán, por vía de consecuencia, a reducir también, en la práctica, la duración de la prisión provisional. También es cierto que la jurisprudencia constitucional ha matizado considerablemente los casos en los que cabe imponer o mantener la prisión preventiva<sup>36</sup>. Debo insistir, no obstante, en que mantener a una persona en prisión durante un periodo de tiempo tan prolongado (hasta cuatro años) sin que haya mediado sentencia condenatoria me parece difícilmente compatible con el derecho a la libertad garantizado por el Derecho internacional de los Derechos Humanos y, más concretamente por el artículo 5.3 CEDH.
66. La reforma de la LECRIM debería permitir abordar, enfin, una cuestión pendiente desde hace largo tiempo, cual es la inexistencia en el ordenamiento jurídico español de una causa de revisión de los procesos judiciales viciados, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por una o varias

---

<sup>33</sup> STEDH de 18 de Febrero 2003 en el caso Prado Bugallo.

<sup>34</sup> Artículo 579 LECRIM,

<sup>35</sup> Según la regulación actual (artículo 504 LECRIM) la duración máxima de la prisión preventiva puede alcanzar cuatro años (dos años que el juez puede renovar por otros dos).

<sup>36</sup> SSTC 40/87 y 71/94

vulneraciones de las garantías fundamentales que configuran el derecho a un justo proceso. De este modo, por aplicación del principio de la cosa juzgada las resoluciones judiciales firmes dictadas a resultas de dichos procesos continúan desplegando sus efectos a pesar de la resolución judicial dictada en Estrasburgo. Este vacío legal impide extraer, en el plano interno, todas las consecuencias que se derivan de las sentencias condenatorias del TEDH, impidiendo una ejecución plena de las mismas y reduciendo su eficacia correctora. Es cierto que el TC ha paliado<sup>37</sup>, en parte, las consecuencias de esta laguna en el ámbito penal, ordenando la puesta en libertad de aquellas personas recluidas en virtud de una sentencia condenatoria dictada a resultas de un proceso declarado contrario al CEDH por el TEDH. Con todo, es aconsejable que esta cuestión sea resuelta con carácter general por vía legislativa, como reconocieron las autoridades españolas durante la visita.

## V EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

67. El Tribunal Constitucional (de aquí en adelante “TC”), es una pieza maestra de la arquitectura institucional erigida por la Constitución española de 1978. Dotado, por el Título IX de la Constitución, de amplias competencias, el TC ha contribuido decisivamente a expurgar el ordenamiento jurídico español de normas y prácticas contrarias a los valores constitucionales, incompatibles con una sociedad democrática avanzada, como proclama el preámbulo de la propia Constitución. Desde su creación en 1981, al TC le ha correspondido asegurarse, entre otras funciones, de que la producción normativa se mantenga dentro de los límites marcados por el texto constitucional, asistir al poder judicial en una aplicación de las leyes que sea conforme a la letra y al espíritu de la Constitución, facilitar el funcionamiento adecuado del Estado autonómico organizado por el Título VIII de la Constitución, mediante la resolución de los conflictos de competencias entre las autoridades estatales y las autonómicas<sup>38</sup>.
68. La doctrina ha reconocido ampliamente la decisiva contribución que ha realizado el TC a la adaptación y modernización del proceso penal -gobernado por la ya centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de Septiembre de 1882, aún vigente - a las exigencias constitucionales, exigiendo el respeto, a través de una abundante jurisprudencia, de las garantías de un juicio justo y de los derechos básicos de las personas detenidas, imputadas, procesadas y acusadas penalmente<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> STC 245/1991.

<sup>38</sup> El funcionamiento del TC está regulado, además de por las disposiciones constitucionales, por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que desarrolla y completa aquellas, de 5 de Octubre de 1979. La LOTC ha sido objeto de numerosas enmiendas introducidas mediante varias leyes orgánicas posteriores, que le atribuyeron nuevas competencias, tales como la LO 4/1985, en materia de tratados internacionales y la LO 7/1999, en materia de autonomía local. Por otro lado, la LO 8/1984 modificó la tramitación de los recursos relativos a la objeción de conciencia, la LO 6/1988 enmendó la tramitación de las decisiones de inadmisión de los recursos de amparo y la LO 1/2000 introdujo nuevas disposiciones relativas al examen de la cuestiones de inconstitucionalidad<sup>38</sup>

<sup>39</sup> Véase entre otros muchos, por ejemplo, Francisco Ramos Méndez , “El proceso penal, lectura constitucional” Bosch, 1991

69. En lo que al presente informe interesa, es necesario subrayar la función protectora de los derechos y libertades fundamentales, que corresponde al TC. En efecto, el Título I de la Constitución reconoce un amplio abanico de derechos y libertades a cuyo respeto quedan obligados todos los poderes públicos. El artículo 53.2 CE otorga a todos los ciudadanos la posibilidad de recabar ante el TC la tutela de los derechos y libertades enunciados en los artículos 14 a 30 de la Constitución, mediante un recurso de amparo.
70. A través del ejercicio de sus diversas competencias –y, señaladamente, a través de su jurisprudencia en relación con los numerosísimos recursos de amparo interpuestos ante la jurisdicción constitucional desde 1981 hasta nuestros días- el TC ha podido corregir en el ámbito nacional aquellas situaciones de desconocimiento de los derechos humanos propiciadas por los poderes públicos españoles, evitando el incumplimiento por parte del Estado español de sus obligaciones internacionales.<sup>40</sup>
71. A pesar de las medidas legales adoptadas en su momento (la ya citada LO 6/1988 que permitió un tratamiento más rápido de las demandas de amparo inadmisibles), a pesar de una productividad en alza<sup>41</sup> y a pesar de las medidas de reorganización interna y de racionalización del trabajo adoptadas imaginativamente por el TC para hacer frente a la avalancha de recursos, lo cierto es que la situación de este Alto Tribunal está próxima al colapso. Como han denunciado reiteradamente ante el Gobierno los sucesivos Presidentes del TC y como me expuso su actual Presidenta, Maria Emilia Casas, durante la entrevista que mantuvimos, la facilidad actual para presentar recursos de amparo lleva a una acumulación inconsiderada de los asuntos pendientes de resolver, con las consiguientes dilaciones y deterioro de las condiciones de trabajo. De este modo, a finales del año 2004 había 7.580 recursos de amparo pendientes de ser admitidos a trámite a los que hay que añadir los más de 1.000 recursos admitidos a trámite y pendientes de sentencia de Pleno o de Sala.<sup>42</sup> Además, esta situación obliga a los magistrados a pasar la mayor parte de su tiempo en rechazar recursos que no se van a tramitar -el 95% de los recursos de amparo- en lugar de resolver

---

<sup>40</sup> Esta función de filtro interno podría explicar, al menos en parte, el número comparativamente bajo de demandas y sentencias contra España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (“TEDH”). En el año 2004, por ejemplo, de las 40.943 nuevas demandas registradas por el TEDH, solamente 679 se dirigieron contra España. Durante el mismo año 2004 el TEDH dictó cinco de sentencias condenatorias contra España. Vease “*Cour européenne des Droits de l’Homme, “Rapport annuel 2004”*”, páginas 158 y ss. La consulta de estadísticas de años anteriores confirma la limitada litigiosidad que genera España ante el TEDH.

<sup>41</sup> En 2004 el TC dictó 7.823 resoluciones con incremento del 7,8% con respecto a 2003 y de casi un millar con respecto a las dictadas en el año 2000 (6.998 resoluciones). El TC tiene que hacer frente a un nivel de saturación muy elevado, en razón, sobre todo, del aumento incesante de los recursos de amparo, que representan más del 98% de los recursos introducidos ante este órgano. Así, frente a los 6.901 recursos interpuestos en el año 2000, de los cuales 6.762 eran de amparo, se pasó, en 2004, a 7.951, de los cuales 7.814 fueron de amparo. Vide, “*Tribunal Constitucional, Memoria 2004*”, páginas 208 y ss. Las cifras son aún más elocuentes si se comparan con las de 1990, cuando se registraron 3.019 asuntos y se dictaron 2.225 resoluciones sobre recursos de amparo. En el año 1982, primer año entero de funcionamiento del TC, ingresaron 423 asuntos. (Vide, Tribunal Constitucional, “*Estadística 1980-1991*”) y se dictaron 166 resoluciones en relación con recursos de amparo.

<sup>42</sup> 505 asuntos pendientes de Sentencia de Sala y 510 pendientes ante el Pleno.

las importantes cuestiones de fondo que se plantean a través de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, los conflictos de competencia y el 5% de los recursos de amparo admitidos a trámite.

72. Por todo ello, me parece indispensable que el Gobierno se haga eco de la situación denunciada por el TC y, tras proceder a las consultas oportunas, tramite lo más rápidamente posible un proyecto de ley orgánica que modifique la configuración del recurso de amparo de manera que se mantenga su utilidad como mecanismo de protección de los derechos fundamentales sin impedir al TC el ejercicio debido de sus importantes competencias<sup>43</sup>. Con posterioridad a la visita el Ministro de Justicia anunció la presentación al Consejo de Ministros el proyecto de ley orgánica para la reforma de las disposiciones relativas al recurso de amparo contenidas en la LOTC, iniciativa de la que no cabe sino felicitar.

## VI. INMIGRACIÓN Y ASILO

73. En España, al contrario que en la mayoría de los países de Europa occidental, el fenómeno de la inmigración es relativamente reciente. De un país de emigrantes, España ha pasado, en algo más de dos décadas, a ser receptor neto de inmigrantes. Ello ha dado lugar numerosas y profundas adaptaciones, tanto en el plano legislativo como en el social. En el caso español, al igual que en el resto de los países europeos, se hace difícil encontrar el equilibrio adecuado, no exento de tensiones, entre la regulación ordenada del creciente flujo migratorio, la lucha contra la inmigración clandestina y la integración progresiva de los inmigrantes en la vida económica, social y cultural del país de acogida. No debe perderse de vista que detrás de la inmigración ilegal se oculta, a menudo, un infame negocio que mueve enormes cantidades de dinero y que debe ser combatido en el ámbito europeo, de forma concertada, y no sólo en el ámbito nacional. Según las últimas estadísticas, la población extranjera en España con tarjeta o autorización de residencia era algo más de dos millones de personas, es decir un 5 por ciento de la población total. A ello habría que sumar los extranjeros en situación irregular, aproximadamente entre 800.000 y un millón de personas (aunque no hay cifras oficiales), antes del proceso de normalización. El grueso de la población inmigrante está formado por ciudadanos iberoamericanos, europeos y africanos.
74. La normativa sobre extranjería e inmigración está contenida esencialmente en la Ley Orgánica de 11 de enero de 2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y el Reglamento de 11 de enero de 2005. Las diversas reformas han tenido como objeto dar respuesta a las necesidades planteadas para abordar la inmigración como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios. Por otra parte, se ha tenido en cuenta la necesidad de incorporar los compromisos

---

<sup>43</sup> Hay que tener en cuenta que en el ámbito de la justicia constitucional la solución de aumentar el número de órganos o de plazas a la que se recurre en otros ámbitos (el de la justicia ordinaria, sin ir más lejos) no resulta factible. Por su misma naturaleza, el TC es un órgano único, centralizado, de composición obligatoriamente restringida. Su composición (12 magistrados) no puede ser alterada por razones jurídicas - viene delimitada por el texto constitucional (artículo 159 CE) - y prácticas, pues se causaría grave perjuicio a su naturaleza, funcionamiento y eficacia.

internacionales asumidos por España en este ámbito, entre los que destaca la adaptación de la normativa interna a las decisiones adoptadas en el seno de la Unión Europea. En este sentido, hay que reiterar, una vez más, que los problemas de inmigración y asilo exigen un tratamiento a escala europea y no, meramente, a escala nacional. Por ello, el establecimiento de criterios a nivel europeo en esta materia se impone como una necesidad urgente.

75. Entre los aspectos positivos de la normativa española actual puede destacarse, entre otros, la garantía del derecho a la asistencia jurídica<sup>44</sup> y de intérprete gratuito para las personas sujetas a un proceso de expulsión; la posibilidad de conceder una autorización de residencia (aunque limitada a un año) por razones humanitarias, entre otros, a los extranjeros víctimas de discriminación racial o xenófoba y a las víctimas de violencia de género (en este último supuesto, siempre que haya recaído sentencia condenatoria); la exención de responsabilidad y la renuncia a la expulsión de aquellas personas en situación irregular que hayan colaborado con las autoridades en la identificación de redes de tráfico de seres humanos; y la existencia de garantías en relación con la repatriación de menores extranjeros no acompañados. En efecto, esta última sólo se acordará si se dan las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los Servicios de Protección de Menores del país de origen, excluyéndose la repatriación en aquellos casos en los que existe peligro o riesgo para la integridad del menor ni en aquellos en los que existe riesgo de persecución del menor o de sus familiares; por último, se concederá la autorización de residencia transcurridos nueve meses desde la puesta a disposición a los servicios de protección de menores.
76. La legislación sobre extranjería e inmigración ha sido objeto, sin embargo, de críticas por parte de algunos sectores, los cuales han denunciado, entre otros aspectos, que el disfrute de los derechos de reunión, de asociación, de manifestación, de sindicación y de huelga esté limitado a aquellos extranjeros que hayan obtenido autorización de residencia o estancia en España. También han resultado controvertidas las medidas relativas al padrón municipal, fundamentalmente la dificultad de acceso al mismo y la obligación de renovación periódica a las que se ven sometidos los extranjeros no comunitarios carentes de autorización de residencia. Particularmente acerada ha resultado la crítica, en este mismo ámbito, al acceso que tiene la Dirección General de la Policía a los padrones municipales, lo que provoca, a menudo, que el inmigrante rehuya empadronarse por temor a que ello facilite la detección policial de posibles irregularidades relativas a su estancia en España. Ahora bien, es necesario subrayar, en este contexto, la importancia del empadronamiento, que constituye un requisito indispensable para que el extranjero puedan tener acceso a los servicios sociales básicos y al sistema sanitario. Por ello, la utilización policial de la información contenida en el padrón para sancionar al inmigrante en situación irregular tiene como consecuencia el privar a dicho inmigrante, en la práctica, del acceso a la sanidad y a la asistencia social con el consiguiente deterioro de las

---

<sup>44</sup> El Tribunal Constitucional reafirmó, en su sentencia de 23 de mayo de 2003, el derecho a la asistencia letrada de todos los extranjeros independientemente de su situación administrativa en las mismas condiciones que los españoles.

condiciones básicas de vida del inmigrante y de los miembros de su familia. Se ha reprochado, por último, a la legislación en vigor el endurecimiento de las sanciones económicas aplicables a las empresas que transportan pasajeros que carecen de la documentación necesaria para la entrada en España con la única excepción de la existencia de una solicitud de asilo admitida a trámite.

77. A pesar de las críticas que ha recibido, la imposición de sanciones severas a las empresas transportistas parece una medida razonable en aquellos supuestos en los que no existan posibles solicitantes de asilo. En este sentido, estoy plenamente de acuerdo con la persecución sistemática de los responsables del tráfico de personas con las cautelas indicadas anteriormente.
78. Es importante destacar el proyecto de creación del Consejo para la Igualdad de Trato y la No Discriminación por parte del Gobierno, como resultado de la transposición de la Directiva comunitaria 43/2000, siendo uno de sus objetivos el vigilar situaciones de posible discriminación contra los inmigrantes, en particular en los ámbitos laboral y educativo. A ello se suma la reciente creación del Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia pendiente de ser dotado del personal necesario y de fijarse su contenido.

### **Los centros de internamiento de extranjeros**

79. El ingreso de un extranjero en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) debe decidirlo el Juez de Instrucción del lugar en el que hubiese sido detenido, a petición de la autoridad gubernativa que por sí misma o por sus agentes hubiera acordado dicha detención, en el plazo de 72 horas desde la misma. El ingreso en un CIE no puede exceder, en ningún caso, el plazo de cuarenta días, tras el cual la persona debe ser puesta en libertad. En este sentido, el CIE no es un centro penitenciario(y, por ello, el régimen no es el de un centro de esta naturaleza) y, por lo tanto, los extranjeros ingresados gozan de todos los derechos no afectados por la medida de internamiento. Los menores no pueden ingresar en dichos centros salvo que el Juez lo autorice, previo informe favorable del Ministerio Fiscal, y sus padres o tutores se encuentren ingresados en el mismo Centro, manifiesten su deseo de permanecer juntos y existan módulos que garanticen la unidad y la intimidad familiar. No vi menores solos en ninguno de los centros visitados.
80. Durante mi viaje, visité tres CIEs, el de Moratalaz en Madrid, La Verneda en Barcelona y el de Algeciras. Miembros de mi Oficina visitaron el centro de El Matorral en Fuerteventura. En términos generales, las condiciones materiales de los centros de Moratalaz y La Verneda dejaban mucho que desear y exigían mejoras importantes y urgentes. En ambos se daban condiciones severas de hacinamiento y las celdas eran oscuras y con escasa ventilación y no disponían de lavabo, inodoro y ducha propios. Los espacios comunes eran muy reducidos y hay pocas posibilidades de hacer algún tipo de ejercicio. El centro de Moratalaz ha sido sustituido, a finales de junio, por un nuevo Centro en las instalaciones del antiguo Hospital Penitenciario de Carabanchel, que no llegué a visitar pero que, según fui informado, reúne las condiciones adecuadas. El centro de La Verneda,

con condiciones de hacinamiento muy similares al de Moratalaz y en el que se produjeron ciertos incidentes en diciembre de 2004 (algunos internados se negaron a retirar sus bandejas de comida ante la inminencia de su expulsión), será sustituido, en febrero de 2006, por otro ubicado en la Zona Franca de Barcelona, que dispondrá de instalaciones más adecuadas. Asimismo, se me informó que los Centros de Valencia, Murcia, Málaga y Las Palmas serán sometidos a obras de acondicionamiento y mejora. En cuanto al CIE de “El Matorral” en Fuerteventura, el mayor de España con capacidad para 1080 personas, tiene unas instalaciones modernas y adecuadas y sustituyó a la antigua terminal del aeropuerto cuyas pésimas condiciones habían sido denunciadas reiteradamente por organizaciones no gubernamentales y por el Defensor del Pueblo. En Lanzarote, no existe actualmente centro de internamiento aunque está previsto abrir uno en breve. Los inmigrantes ilegales son llevados al hangar del aeropuerto, habilitado como Sala de Rechazados. En el momento de la visita de los miembros de mi Oficina, no había ningún extranjero retenido en dicha sala.

81. En mi visita a los CIEs, no pude dejar de apreciar cierta concepción penitenciaria en la organización de los mismos (el de Algeciras está ubicado, de hecho, en una antigua prisión) y la primacía de los elementos de seguridad sobre otras consideraciones. Es evidente que esta opinión no es aplicable a todos los centros y que la situación de algunos (los de Madrid y Barcelona, por ejemplo) mejorará sustancialmente con el traslado a las nuevas instalaciones. No debe perderse de vista, en cualquier caso, que el internamiento es una medida de carácter cautelar, preventiva y excepcional que, en ningún caso, puede ser entendida como limitativa de los derechos fundamentales del extranjero salvo el derecho a la libertad ambulatoria.
82. Uno de los principales problemas que se plantean, en este ámbito, es el destino de los extranjeros que, transcurrido el período máximo de 40 días de internamiento sin haber podido ser expulsados – ante la falta de documentación y de cooperación de los Consulados en la identificación de las personas y de convenios bilaterales de readmisión con España- deben ser puestos en libertad sin que no puedan volver a ser objeto de una nueva medida de internamiento por las mismas causas. Ello produce, como lo reconocieron las propias autoridades españolas, importantes bolsas de inmigrantes presentes en el territorio español en situación irregular y carentes de documentación. Aunque algunas organizaciones no gubernamentales y los servicios sociales de la Comunidad Autónoma respectiva les proporcionan habitualmente ciertas formas de atención, tales como una asistencia inmediata y acogimiento en la red de plazas de acogida temporal (donde se les proporciona alojamiento, manutención, ropa, asistencia sanitaria y orientación), se trata de medidas paliativas que no solucionan la cuestión de fondo.
83. Esta situación tiene graves consecuencias en el plano humanitario y social y representa un problema importante, objeto de preocupación para el propio Estado, que no puede permanecer impasible ante la existencia en su territorio de un colectivo de extranjeros en situación irregular (en 2004 fueron 8.716 las personas así puestas en libertad y en la parte de 2005 que va hasta la visita se

aproximaba a las 3.000), cuya dimensión puede variar pero verosímelmente aumenta con el paso del tiempo. Este colectivo está compuesto por inmigrantes indocumentados - salvo la certificación de haber estado internadas cuarenta días en un CIE- cuyo paradero y actividades, una vez puestos en libertad, se desconocen oficialmente. La situación de estas personas es paradójica y sorprendente desde un punto de vista estrictamente legal ya que es, de facto, el propio Estado quien pone en movimiento en el espacio público nacional, y posiblemente europeo, a un número importante de personas indocumentadas. Desde la óptica humanitaria la situación es dramática. Se trata, en efecto, de personas que no pueden hacer uso de las posibilidades existentes de regularizar su situación. Ello implica, en la práctica, la imposibilidad de tener acceso a un empleo regular, convirtiéndose en candidatos idóneos para engrosar las filas de los trabajadores ilegales, fácilmente explotables en la economía sumergida. Por otra parte, no parece que el proceso de normalización que concluyó el 7 de mayo de 2005, vaya a facilitar la regularización de este colectivo al carecer la gran mayoría de ellos de documentos de identidad o certificados de antecedentes penales. Se trata de una cuestión cuya importancia expuse reiteradamente a las autoridades españolas sugiriendo que es necesario encontrar alguna fórmula que permita documentar a estos extranjeros aunque sea de forma provisional. La expedición de una tarjeta sanitaria con carácter general (como de hecho se hace en Andalucía, por ejemplo), y no condicionada a la inscripción en el padrón municipal como ocurre en las restantes Comunidades Autónomas (trámite que suscita la reticencia de muchos inmigrantes en situación irregular), podría ser una solución. Por otra parte, es necesario incrementar el gasto social para poder atender adecuadamente a estas personas y estudiar vías de acceso a determinados ámbitos laborales que les ayude a dignificar su situación.

84. Otro aspecto que me sorprendió fue la falta de información que tienen los extranjeros internados sobre su situación. El desconocimiento sobre la normativa de extranjería e inmigración y de asilo es generalizado y muchos extranjeros desconocen los derechos y deberes que tienen. Muchos de los internos con los que hablé me transmitieron su preocupación por desconocer la situación en la que se encontraban y los mecanismos que prevé la legislación para regularizar su situación. Debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de estas personas han llegado al territorio español tras numerosas penalidades y estimo que se les debe proporcionar toda la información y orientación necesaria en el marco del respeto a la legislación vigente. En este punto, las dificultades de acceso a la asistencia letrada es especialmente preocupante, como pude comprobar personalmente en mi visita al centro de Algeciras. A ello se une la escasa dotación de los turnos de oficio de los Colegios de Abogados que atienden a extranjeros y la ausencia de una formación específica de los letrados en materia de extranjería, inmigración y asilo. Por ejemplo, en Fuerteventura aunque el Turno de Extranjería del Colegio de Abogados cuenta con 32 abogados de oficio, el turno de guardia encargado de atender a los inmigrantes y solicitantes de asilo es de sólo 3 letrados, claramente insuficiente para atender adecuadamente a todos los extranjeros que llegan a la costa de la isla. La situación no es, en este momento, especialmente grave tras el drástico descenso en el número de "*pateras*" (pequeñas embarcaciones de madera, muy frágiles que, cargadas muy por encima de su capacidad, trasladan,

especialmente por la noche a los inmigrantes ilegales, con elevado riesgo para sus vidas, desde la costa africana hasta la península y las islas.) que llegan actualmente a las costas canarias pero podría empeorar. La comunicación entre los letrados y sus clientes resulta también difícil al expresarse muchos de ellos en lenguas y dialectos regionales y desconocer idiomas de alcance más general como el inglés, el francés o el árabe. Algunos internados se han quejado del escaso tiempo que dedican los letrados a conocer los pormenores de sus casos. Una mejor dotación del turno de oficio, una adecuada formación de los letrados y un tratamiento individualizado y no rutinario de los distintos casos, contribuiría a mejorar esta situación.

85. Una de las cuestiones que me parece imprescindible clarificar son los criterios que permiten el acceso de las organizaciones no gubernamentales a los CIEs. Según la normativa vigente, corresponde al Ministerio del Interior la prestación de asistencia sanitaria y servicios sociales en los centros, canalizándose dicha asistencia a través de otros Ministerios o bien entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. En este sentido, la mayoría de las organizaciones basan su acceso a los centros de internamiento en protocolos suscritos con las autoridades y, por lo general, no suele haber dificultades. Sin embargo, en el caso concreto del centro de El Matorral en Fuerteventura, no parece existir un criterio claro y los miembros de mi Oficina fueron informados de que a una organización se le ha denegado repetidamente el acceso sin especificar los motivos<sup>45</sup>. Ello parece ir en contra de la normativa que regula el funcionamiento y el régimen interior de los CIEs que prevé que “la Administración facilitará especialmente la colaboración de las instituciones y asociaciones dedicadas a la ayuda de los extranjeros”<sup>46</sup>.

### **El procedimiento de devolución y expulsión**

86. Aunque el procedimiento de expulsión y las garantías que deben rodear al mismo están claramente identificados tanto en la Ley como en el Reglamento de Extranjería, se han producido, al parecer, algunos casos de expulsiones y devoluciones sin observancia estricta de todos los requisitos legales. En particular, me fueron expuestas deficiencias en la asistencia letrada y en la motivación de las resoluciones de expulsión. Esta cuestión exige una especial atención. Debo recordar, en este sentido, que el Reglamento de extranjería establece el derecho del interesado a la asistencia jurídica (gratuita si carece de medios económicos) y de intérprete así como la motivación de la resolución de expulsión indicándose en ella los posibles recursos. Por otra parte, me parece preocupante que el principio de no devolución o “*non refoulement*”, consagrado por las normas internacionales - según el cual una persona no puede ser expulsada o devuelta a un país donde su vida o su libertad peligre por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o sus opiniones políticas - no haya sido recogido en el nuevo Reglamento.

---

<sup>45</sup> Se trata de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

<sup>46</sup> Orden Ministerial de 22 de febrero de 1989, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

### **El proceso de normalización**

87. El elevado número de extranjeros en situación irregular y la necesidad de acabar con el trabajo ilegal, decidieron al Gobierno a llevar a cabo, entre el 7 de febrero y el 7 de mayo de 2005, un proceso colectivo de regularización – concesión de permisos de residencia y de trabajo por cuenta ajena - de aquellos trabajadores extranjeros que se encontrasen en España desde al menos seis meses antes de la entrada en vigor del Reglamento de Extranjería, tuvieran un contrato de trabajo de seis meses o más de duración y cumplieran una serie de requisitos básicos (empadronamiento, ausencia de antecedentes penales). Según las estadísticas facilitadas por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se presentaron 690.679 solicitudes en las Oficinas de la Seguridad Social y en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno habilitadas al efecto. A finales de Agosto 2005 habían sido ya resueltas 592.192 solicitudes de regularización. Casi 100.000 faltaban aún por resolver, requiriéndose la presentación de documentación complementaria por parte del solicitante. Según la información disponible los empleadores han dado ya de alta en la Seguridad Social a 435.990 trabajadores inmigrantes, lo que equivale a un 95% de las solicitudes de regularización aprobadas hasta esa fecha por las autoridades.
88. El numero de trabajadores extranjeros inscritos en la Seguridad Social es, hoy, de 1,6 millones, es decir un 8,7% del total de trabajadores cotizantes. El proceso de esta última regularización masiva de inmigrantes, ha permitido, además, aflorar la mayor parte del trabajo sumergido, y terminar con la situación indigna de personas trabajando ilegalmente en condiciones favorables al desconocimiento de derechos y la explotación laboral. También ha permitido reforzar la Seguridad Social mediante nuevas cotizaciones que representan, de manera indiciaria, unos 90 millones de euros mensuales adicionales por cuotas ingresadas por empresarios y trabajadores.
89. Se trata, sin duda, de un importante esfuerzo por parte de la Administración para controlar y regularizar la inmigración ilegal y, sobre todo, para terminar con el trabajo ilegal y las inaceptables situaciones de explotación que de él se derivan.

### **Los menores extranjeros no acompañados**

90. La cuestión de los menores extranjeros no acompañados suscita una problemática específica de doble vertiente -extranjería y minoría de edad-, que resulta particularmente compleja y demanda de las autoridades públicas medidas de protección adaptadas. Se trata de una realidad que afecta a menores extranjeros que no se encuentran bajo el cuidado efectivo de un adulto responsable de ellos legalmente, independientemente de que lleguen al territorio español acompañados o no por un adulto. Según las informaciones que recibí, esta situación se da fundamentalmente en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La mayoría de los menores extranjeros que llegan a España son varones adolescentes (entre 15 y 18 años) de origen marroquí o subsahariano. En casi todos los casos, su objetivo no es permanecer en los centros de acogida

de menores sino encontrar un trabajo. El marco legal aplicable, al tratarse de menores extranjeros, es la Ley Orgánica de Protección del Menor de 15 de enero de 1996 y la legislación sobre extranjería. Por último, a los menores solicitantes de asilo, les es aplicable la normativa en esta materia.

91. Este colectivo está sometido a riesgos especiales desde el punto de vista de su situación jurídica y social. Así, mientras que en el caso de los menores inmigrantes que llegan acompañados por sus familias, el sistema de acogida puede intervenir eficazmente, en el caso de los menores no acompañados, las dificultades para su integración social y cultural y para su adecuado desarrollo personal son enormes, a pesar de los esfuerzos realizados por las administraciones públicas y las autonómicas en particular.
92. Algunas de las dificultades que pude apreciar provienen de la falta de coordinación entre las distintas administraciones autonómicas que, a veces, llevan a cabo políticas y prácticas distintas e incluso contrapuestas. Sirva como ejemplo de lo dicho la disparidad que existe a la hora de aplicar la norma, contenida en el Reglamento de Extranjería, según la cual todo menor extranjero no acompañado debe ser documentado transcurridos nueve meses desde la puesta a disposición de los servicios de protección de menores. Por otro lado, la escasa cooperación entre la Administración autonómica y la Administración General del Estado -la responsabilidad sobre estos menores se halla compartida, correspondiendo a la Administración autonómica la tutela y a la Administración estatal la repatriación y la documentación de los menores- es susceptible de dificultar también la búsqueda de soluciones satisfactorias para los menores. Por último hay que señalar la reticencia de determinados representantes de los servicios de protección de menores, así como de algunos fiscales y jueces, a poner en práctica las medidas de protección necesarias.
93. Uno de los problemas radica en la identificación del menor como tal, es decir la determinación de la edad. En España se utiliza comúnmente la llamada prueba oseométrica que presenta problemas de fiabilidad, puestos de manifiesto no sólo por las organizaciones no gubernamentales sino también por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por las propias autoridades españolas. Las críticas a esta prueba se refieren básicamente a la inexactitud de la misma, la escasez de profesionales debidamente preparados para practicarla y la falta de una supervisión adecuada durante todo el proceso. A ello habría que añadir la dificultad de no disponer de facilidades de cooperación por parte de las autoridades consulares del país de origen para llevar a cabo una identificación efectiva y real de los menores, dando lugar a una documentación a menudo fotocopiada y susceptible de falsificación. Ello facilita, lógicamente, la desprotección de los menores y aumenta el riesgo de que acaben convirtiéndose en víctimas de las redes de tráfico de seres humanos.
94. Llegados a este punto, resulta fundamental referirse a la Instrucción del Fiscal General del Estado de 26 de noviembre de 2004 sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros no acompañados, que sustituye a una Instrucción anterior<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Instrucción del Fiscal General del Estado de 23 de Octubre 2003.

que había sido objeto de amplias, y justificadas, críticas por excluir del sistema de protección a los menores no acompañados mayores de 16 años que llegaran a territorio español<sup>48</sup>. La nueva Instrucción que sigue la normativa internacional en la materia (Convenio de Derechos del Niño y Carta Europea de Derechos del Niño), se basa, en cambio, en el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. Se precisa, además, que el Ministerio Fiscal es el defensor específico y cualificado de los derechos de los menores. Los principios de acuerdo a los cuales los fiscales deberán actuar son los siguientes: la presunción de que es menor todo extranjero que no haya cumplido los 18 años; en caso de que el extranjero indocumentado sea menor o exista duda de que pueda serlo, debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de menores; por último la repatriación no debe constituir un objetivo absoluto debiendo valorarse también otros factores como la vida o la integridad física y psíquica del menor.

95. Es necesario revisar los acuerdos que España ha suscrito con otros países sobre repatriación de menores no acompañados para que se adecuen a la nueva normativa de extranjería<sup>49</sup> y potenciar las medidas que faciliten el retorno a sus países de origen en condiciones dignas de aquellos menores que hoy son enviados a España por sus familias desesperadas por la miseria, a la búsqueda de ingresos de cualquier tipo o de parientes ya emigrados, que ejercen la mendicidad por cuenta de terceros que se lucran aprovechándose de ellos, o que acceden tempranamente al mercado laboral en condiciones de explotación y precariedad. En este sentido, debo referirme a la información que me facilitaron las autoridades autonómicas andaluzas, con ocasión de mi visita al Centro de Menores Extranjeros No Acompañados de Nuestra Señora del Cobre de Algeciras, acerca de las iniciativas lanzadas, en coordinación con las autoridades competentes de Marruecos, para ofrecer a los menores medidas de formación que faciliten su retorno e integración posterior en el mercado laboral de su país de origen. Me parece esta una iniciativa importante y positiva, habiendo podido comprobar personalmente la dedicación y calidad en el trabajo del personal de dicho Centro. En este mismo sentido, debe promoverse la creación, en aquellos países de donde procede la mayor parte de los menores extranjeros no acompañados, de centros de acogida que podrían ser construidos con la cooperación del Gobierno español. Ello reduciría la importante afluencia de menores hacia España y evitaría la saturación de algunos centros. La reciente decisión del Gobierno de Marruecos de construir, con ayuda española, centros de acogida para los menores de dicho país repatriados por las autoridades españolas es, en este sentido, positiva.
96. Durante mi viaje visité dos centros para menores extranjeros no acompañados, el de primera acogida en Moratalaz (Madrid) y el ya citado de Nuestra Señora del Cobre en Algeciras. Los miembros de mi Oficina visitaron posteriormente

---

<sup>48</sup> Vease, "Derechos de los Menores que pretenden entrar sin documentos en España", Informe Jurídico de SOS Racismo del Estado Español, 28 Noviembre 2003;

<sup>49</sup> En este sentido, el Memorándum firmado con Marruecos en diciembre de 2003 puede marcar una línea de orientación apropiada. Este documento establece el compromiso de proporcionar a los menores la protección y tutela necesarias así como a facilitar su rápida identificación y documentación.

centros en Fuerteventura, Lanzarote y Ceuta. La situación de los centros es, por lo general, satisfactoria, con la excepción del centro de Llanos Pelados en Fuerteventura a la que me refiero más adelante. Pude comprobar que los menores están bien atendidos y reciben los cuidados necesarios. La cobertura de las necesidades básicas (alimentación, alojamiento y atención sanitaria) se encuentra garantizada de manera satisfactoria. Todos siguen algún tipo de escolarización, bien en el centro o fuera de él y muchos de ellos mantienen un contacto regular con sus familias. Por lo general, tuve la impresión de que los servicios de protección de menores en las Comunidades Autónomas que visité funcionan razonablemente bien aunque en algunas no hay centros suficientes para acoger adecuadamente a todos los menores que llegan, por lo que muchos son derivados a las comunidades mejor dotadas, principalmente Madrid.

97. En concreto hemos podido constatar que esta Comunidad Autónoma, ya de por sí sobrecargada por el efecto de atracción de la capitalidad, sufre además las consecuencias de la carencia de centros de acogidas de menores no acompañados, o de la insuficiencia de los existentes en las Comunidades Autónomas limítrofes, como es el caso de Castilla la Mancha, cuyas autoridades policiales locales remiten con frecuencia los niños en estas circunstancias a los centros de Madrid.

### **Asilo y refugio**

98. Con carácter preliminar, es importante señalar que el número de solicitudes de asilo en España es muy bajo (con la excepción Madrid y Ceuta) y que solo un porcentaje reducido de éstas son objeto de una decisión favorable. Según datos del ACNUR, en 2004 se presentaron 5.401 solicitudes de asilo de las que fueron admitidas a trámite 1.370 y concedidas sólo 177. Entre Enero y Mayo de este año, la cifra es de 2.185 de las cuales se han admitido a trámite 696. Ello puede explicarse, según este organismo, entre otras razones, por las dificultades para obtener asilo en comparación con la mayor facilidad para la obtención de un permiso o autorización de residencia; el hecho de que España es un destino relativamente nuevo para los solicitantes de asilo, en comparación a otros países de su entorno; por último, las dificultades que se plantean habitualmente en el procedimiento de solicitud de asilo como la falta de información y el acceso a la asistencia letrada.
99. El asilo plantea dos problemas fundamentales: la llegada y la acogida del solicitante y la asistencia letrada. Así como el acceso al procedimiento de asilo no supone, por lo general, un problema y existe una buena predisposición por parte de las autoridades, la asistencia letrada plantea dificultades importantes que pude constatar personalmente. Esta situación está muy extendida en aquellos puntos como Fuerteventura, Lanzarote, Cádiz, Algeciras, Tarifa, Ceuta y Melilla donde existe un mayor número de llegadas clandestinas de inmigrantes. Estas personas carecen, a su llegada, de orientación jurídica y asistencia letrada cualificada y, a menudo, y como consecuencia de su entrada ilegal, son ingresados en los CIEs después de habérseles incoado un expediente de expulsión. Los principales

problemas que se suscitan en la fase de tramitación administrativa de la solicitud de asilo son la disponibilidad de la asistencia letrada, la escasa calidad de la misma, la notificación sobre la admisión a trámite y la disponibilidad de intérpretes.

100. La cuestión de los polizones, es decir de aquellas personas que de forma clandestina suben a bordo de un buque con objeto de entrar ilegalmente en el país de escala o de destino, ha suscitado la preocupación de varias organizaciones no gubernamentales, el ACNUR, el Consejo General de la Abogacía y el Defensor del Pueblo, en particular en relación con el acceso a la asistencia jurídica. En efecto, todavía no se ha resuelto el problema del acceso inmediato a la asistencia letrada de estas personas, independientemente de que pidan asilo o no. Únicamente se permite el acceso a dicha asistencia cuando el polizón haya manifestado inequívocamente su intención de solicitar asilo en España. En la práctica, sin embargo, ello es muy difícil que ocurra teniendo en cuenta el desconocimiento del idioma y de la legislación de asilo. El Defensor del Pueblo, en su Recomendación de 28 de mayo de 2001, sostenía que debía procederse a la asistencia letrada de los polizones tan pronto se tuviera conocimiento de su existencia, con independencia de que manifestaran su intención de entrar en España o solicitar asilo. Sin embargo, la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería de 9 de abril de 2002, todavía vigente, contempla el acceso a la asistencia jurídica sólo cuando el polizón exprese su deseo de entrar en territorio español o solicite la protección del Estado. Ello pone al polizón en una situación de indefensión evidente al no ser capaz, por los motivos enunciados anteriormente, de expresar inequívocamente su voluntad de solicitar asilo e interpretar las autoridades, por ello, que tal voluntad no existe. Parece oportuno, por ello, que las autoridades españolas consideren la modificación de la citada Instrucción y garanticen el acceso del polizón a la asistencia letrada en todas las circunstancias. Casos como el del puerto de Algeciras o el del buque Lamda en el puerto de Sagunto, en los que no quedaba claramente definido el concepto de puesto fronterizo, han dado lugar a situaciones de indefensión de los polizones<sup>50</sup>.
101. La transposición de la Directiva comunitaria de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas supondrá la revisión de la actual legislación sobre asilo que data de 1984. En principio, la incorporación de la normativa comunitaria supondrá un reforzamiento del nivel de protección para los solicitantes de asilo y los refugiados.

---

<sup>50</sup> Según el informe del Defensor del Pueblo 2004, en el puerto de Algeciras sólo se procedía a cumplimentar lo establecido en la Instrucción sobre tratamiento de polizones extranjeros, cuando el barco recalaba en la dársena del puerto, pero no cuando el buque permanecía fondeado fuera de él. En cuanto al caso del buque Lamda, según Amnistía Internacional, a uno de los polizones de dicho barco se le rechazó su solicitud de asilo por considerar que el puerto de Sagunto no era un puesto fronterizo.

### **El caso de las Islas Canarias**

102. El caso de las Islas Canarias y el de Ceuta y Melilla exige un tratamiento específico al tratarse, junto con Andalucía, de algunos de los principales puertos de entrada de inmigrantes irregulares. Como señalaba más arriba, miembros de mi Oficina visitaron las islas de Fuerteventura y Lanzarote así como Ceuta donde, a pesar de los innegables esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales como el ACNUR y las autoridades, se siguen produciendo casos claros de violación de la normativa de extranjería y asilo, en particular en lo que se refiere a la información al inmigrante, la asistencia letrada y los procedimientos de devolución y expulsión. Soy plenamente consciente de que, al igual que Andalucía, Canarias y Ceuta y Melilla deben hacer frente a una presión migratoria muy superior al resto de España. Sin embargo, por ello mismo es absolutamente imprescindible que la aplicación de la legislación de extranjería y de asilo y refugio se lleve a cabo desde un escrupuloso respeto a los derechos del extranjero. En este contexto, la puesta en práctica del Plan de Inmigración para Canarias 2005-2007 puede ser un factor positivo, pues pretende facilitar la acción conjunta entre el Gobierno de Canarias y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuyos objetivos principales son la atención de los inmigrantes que lleguen a las costas canarias, la lucha contra la inmigración clandestina (incrementando el control de las pateras) y favorecer la integración de los inmigrantes y solicitantes de asilo.
103. La afluencia masiva de inmigrantes al Archipiélago Canario se explica, en buena parte, por su proximidad a la costa africana. La isla de Fuerteventura, donde tradicionalmente se ha registrado el mayor número de llegada de pateras (en torno al 82% del total en 2004), se encuentra tan sólo a unos cien kilómetros del litoral marroquí. La gran mayoría de los extranjeros que llegan a la costa de la isla son norteafricanos (principalmente, marroquíes y saharahuis) y africanos subsaharianos (básicamente, Camerún, Congo, Gambia, Nigeria, Costa de Marfil, Senegal, Ghana y Sierra Leona). No hace falta, a estas alturas, insistir en las penalidades que han tenido que sufrir estas personas, que llegan a las costas españolas tras un viaje de 20 horas de media en unas embarcaciones donde se hacían entre 20 y 30 personas y que no reúnen condiciones para realizar la travesía con un mínimo de seguridad. Por otra parte, hay que destacar que la mayoría de estas embarcaciones navegan, como consecuencia del endurecimiento de las sanciones y penas contra los transportistas, sin patrón lo que añade otro elemento a la peligrosidad del viaje<sup>51</sup>.
104. Tras la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Vigilancia en el Estrecho y en alta mar (SIVE), primero en la costa andaluza y posteriormente en Fuerteventura (aunque está previsto extenderlo en breve a las islas de Gran Canaria y Lanzarote) y Ceuta, el tráfico de pateras y otras embarcaciones ha disminuido considerablemente y se calcula que un 98 por ciento son detectadas. Así, en Fuerteventura de un total de 390 embarcaciones en 2003, se ha pasado a

---

<sup>51</sup> El Código Penal establece sanciones de hasta 8 años de prisión y 10 años si el tráfico de seres humanos es con fines de explotación sexual.

239 en 2004. En Lanzarote, en 2004 se registraron 17 embarcaciones comparadas a 145 en 2003. Ello ha hecho disminuir radicalmente el número de inmigrantes que arriesgan su vida para llegar por esta vía a las costas canarias aunque, por otra parte, se intentan accesos de llegada más escondidos (y más difíciles de detectar por el SIVE) y también más peligrosos para las vidas de los extranjeros.

105. Según las organizaciones no gubernamentales que trabajan en Fuerteventura y Lanzarote, la cooperación con las autoridades y la Guardia Civil en la acogida de los inmigrantes, tanto a pie de playa como posteriormente, es excelente. En el proceso de salvamento, hay que destacar la entrega y la profesionalidad de los miembros de la Guardia Civil aunque, a veces, la diferencia de tamaño entre la embarcación de rescate y la patera puede complicar la operación. Los extranjeros en situación irregular que llegan a las costas de Fuerteventura (y también de Lanzarote aunque por los datos apuntados anteriormente, el tráfico de pateras es mínimo en esta isla actualmente), son, tras una asistencia sanitaria de emergencia, llevados a la comisaría de la Policía Nacional para proceder a su identificación y, en su caso, si no han formulado una petición de asilo o refugio, iniciar un proceso de devolución o expulsión. Posteriormente, son internados, previa resolución judicial, en el centro de El Matorral. Los nacionales marroquíes son devueltos en avión a su país de origen en un plazo breve mientras que en el caso de otras nacionalidades (en particular, aquellas personas procedentes de países del África subsahariana), se incoa un procedimiento de expulsión.
106. De la información proporcionada por los representantes de las organizaciones no gubernamentales y del Colegio de Abogados en Fuerteventura, pueden deducirse graves carencias en el acceso a la asistencia jurídica y también en la calidad de la misma. El Colegio de Abogados no dispone de suficientes letrados (tres actualmente) que puedan atender adecuadamente a todos los inmigrantes que son internados en El Matorral. Como señalaba anteriormente, el centro alberga actualmente a un número relativamente bajo de inmigrantes pero nada garantiza que no se vaya a incrementar. Por otra parte, y aunque existe un juez dedicado exclusivamente a temas de extranjería, ello no parece suficiente para atender debidamente todos los casos.
107. Debo decir que aunque entiendo las críticas que, desde algunas organizaciones no gubernamentales se hacen a los abogados por no ocuparse suficientemente de la asistencia a los inmigrantes, también entiendo y comparto la sensación de impotencia y de frustración de algunos letrados por los escasos medios a su disposición para el desempeño de sus funciones. A ello debe añadirse la falta de información a disposición de los letrados acerca del paradero de sus clientes. Según manifestaron los miembros del Colegio de Abogados a los miembros de mi Oficina, se han producido varios casos de internados trasladados a otros CIEs de la península, en los que el letrado ha sido informado con posterioridad al traslado. Debo insistir, nuevamente, en el acceso sin restricciones de todo extranjero en situación irregular, internado o no, a una asistencia jurídica eficaz que contribuya a explicarle su situación y de qué medios legales dispone. Por otra parte, es esencial que los letrados que se ocupen de cuestiones de extranjería, asilo y refugio reciban una formación específica orientada hacia estos temas. Por

último, debo lamentar que determinadas organizaciones no gubernamentales que en otras localidades prestan, de manera complementaria a la del turno de oficio del Colegio de Abogados, asistencia jurídica, no tengan acceso al CIE de Fuerteventura.

108. En cuanto a las solicitudes de asilo, al igual que en el resto del país, son muy reducidas. En este punto, existe también una importante falta de información así como de una asistencia letrada adecuada. No descubro nada si afirmo que el inmigrante que llega a las costas canarias, lo hace en la gran mayoría de los casos tras un viaje extenuante y con un desconocimiento absoluto de la normativa española en materia de asilo. Con frecuencia ha recibido en su país de origen información inexacta que le ha hecho crearse falsas expectativas sobre lo que le espera a su llegada a España. Por tanto en este primer momento es sumamente importante que se pueda determinar con la mayor exactitud si la persona es o no un verdadero demandante de asilo, y para ello es necesario que cada expediente sea objeto de un tratamiento adecuado y no rutinario.
109. Como decía más arriba, el CIE de El Matorral en Fuerteventura es el mayor de España y se abrió en un momento (2002) en el que el tráfico de pateras era muy elevado. Las instalaciones son adecuadas y funcionales y el centro representa una evidente mejora en comparación a la antigua terminal del aeropuerto. Las personas que acaban de llegar son albergadas en un primer módulo de 70 literas con duchas, lavabos y retretes comunes. Las condiciones de este módulo pueden considerarse aceptables. Una vez dictada la orden judicial de internamiento, el extranjero es trasladado a otro módulo en el que pasará el período que requiera ejecutar la orden de devolución o de expulsión o el traslado a otro CIE, generalmente en la península (siendo la media de estancia de 33 días, la más alta del país). En cuanto a las condiciones de los módulos restantes, pueden considerarse, por lo general de aceptables, salvo en lo relativo a las celdas donde están las mujeres y las personas en cuarentena por motivos médicos. Estas últimas son celdas de unos 20 metros cuadrados con varias literas, un único retrete y una ducha. La ventilación es mala y la luz natural escasa.
110. El centro dispone de un gran patio donde los internos pueden pasar el tiempo de recreo pero que no dispone de ningún lugar para guarecerse del sol, por lo general muy fuerte en toda la isla. La mayoría de los extranjeros pasan su tiempo libre en este espacio, sentados o practicando algún deporte. No existen, al igual que en los otros centros de internamiento visitados, actividades de formación o de orientación.
111. El centro cuenta con un servicio médico y de asistencia sanitaria. En el momento de su ingreso, los internados son sometidos a una revisión médica. No existe ningún protocolo de seguimiento de la salud de los internos lo cual estaría debido, según se nos explicó, al corto período que los extranjeros permanecen en el centro (un máximo de 40 días). En cuanto al servicio de comidas, es proporcionado por un servicio de catering externo, tomándose en cuenta los requerimientos de los internados por motivos religiosos.

112. En el momento de su ingreso, los internados reciben una hoja informativa, redactada en varios idiomas, que proporciona información sobre la asistencia jurídica y otros datos de interés. Los miembros de mi Oficina pudieron comprobar los importantes errores lingüísticos que contenía la versión inglesa de dicha hoja y que puede dar lugar a malentendidos. Insisto en la importancia de la comprensión y de la calidad de la información de que deben disponer los internados.
113. La situación de los menores extranjeros no acompañados presenta, en Canarias, unas características específicas. Debido a la falta de control de los movimientos de los menores, que pueden desplazarse con relativa facilidad y libertad entre las islas, muchos terminan desapareciendo e incluso, según el Diputado del Común, ingresando en centros de reforma<sup>52</sup>. Hay, por otra parte, una importante falta de coordinación entre las distintas autoridades competentes en el archipiélago, tanto autonómicas como centrales (muy evidente, por ejemplo, en el caso de Fuerteventura) a la hora de adoptar medidas que afectan al bienestar de los menores.
114. En Fuerteventura, en la localidad de Llanos Pelados, próxima a la capital Puerto del Rosario, miembros de mi Oficina visitaron un centro de menores extranjeros que, a mi juicio, debería ser cerrado con carácter inmediato. Se trata de un conjunto de barracones prefabricados, en pésimas condiciones, con los servicios comunes y sanitarios totalmente degradados, al lado de un vertedero municipal, que no reúnen unas condiciones mínimas de salubridad y de comodidad. El propio Diputado del Común ( Ombudsman) ha pedido su cierre urgente. Los problemas de delincuencia entre los menores son muy comunes y son llevados con frecuencia a las comisarías de la Policía Nacional de Puerto del Rosario donde se les cumplimenta una ficha siendo devueltos posteriormente al centro. Según informó la Consejera de Asuntos Sociales, hay un terreno disponible en la localidad de Casillas del Angel que cuenta con instalaciones apropiadas para albergar a los menores. Sin embargo, existe, al parecer, un rechazo frontal por parte de la población local al traslado del centro y, en general, a que centros de menores extranjeros sean ubicados en los núcleos urbanos. Se trata de un aspecto en el que es necesario llevar a cabo una labor de información y de educación que corresponde a las autoridades insulares y autonómicas. La situación en Llanos Pelados es, a todas luces, incompatible con una adecuada protección del menor extranjero y hago un llamamiento a las autoridades insulares y autonómicas para que sea resuelta con la mayor urgencia. En Lanzarote, la situación es netamente mejor y la infraestructura de centros es adecuada no existiendo, al parecer, el rechazo social hacia estos establecimientos detectado en Fuerteventura.

### **Los casos de Ceuta y Melilla**

115. La Ciudad Autónoma de Ceuta constituye, al igual que Melilla, un caso particular al tratarse de la frontera con Marruecos, país de donde proviene una buena parte de la inmigración irregular a España. Su reducido territorio y la importante presión migratoria a la que debe hacer frente, le otorgan unas características

---

<sup>52</sup> Ver sección III de este informe.

específicas, actuando, en cierta medida, como verdadero “muro de contención” frente a la inmigración ilegal. Se trata, además, de una de las localidades donde se han denunciado en diversas ocasiones (y en un caso al menos comprobado) casos de devoluciones o expulsiones irregulares de demandantes de asilo. Los problemas migratorios de Ceuta y Melilla han empujado a algunas organizaciones no gubernamentales y al Defensor del Pueblo a solicitar la puesta en práctica de un plan integral que permita hacer frente a la constante llegada de inmigrantes y contar con recursos para los casos de mayor afluencia<sup>53</sup>.

116. La comprensión de cuanto ocurre cada día ante las vallas de Ceuta y Melilla resulta extremadamente difícil, si no se tienen en cuenta las causas profundas del fenómeno migratorio masivo al que estamos asistiendo, y tampoco es posible hacerlo aislando el estudio de cuanto ha acaecido en las fronteras de ambas ciudades, sin tener en cuenta también el desarrollo de los acontecimientos en el país vecino, a donde los emigrantes llegan antes de lanzarse a la aventura de intentar entrar en Ceuta y Melilla o atravesar el Estrecho en pateras.
117. No es de mi competencia formular recomendaciones al Reino de Marruecos y naturalmente no lo hare, pero me parece difícil ignorar que la defensa de los derechos humanos exige contemplar los problemas en su integridad. Ello me conduce también a insistir en la necesidad de no dejar solo a ningún país en el tratamiento de tan delicados y difíciles problemas. Es una responsabilidad que deviene también de la comunidad internacional, que ha de cooperar solidariamente con los países más directamente afectados, para una correcta resolución del problema
118. La llegada a Ceuta y a Melilla se lleva a cabo en pateras (si bien cada vez menos como consecuencia de la implantación del SIVE), a nado o bien a través del perímetro fronterizo (una doble valla metálica de varios kilómetros de longitud con una separación en el medio que es patrullada constantemente por la Guardia Civil). A menudo, se trata de personas que han viajado durante muchos meses a través del continente africano en condiciones extremadamente penosas. De hecho muchos de entre ellos no sobreviven, falleciendo durante el trayecto antes de llegar a la frontera con Ceuta o Melilla, como consecuencia de las inhumanas condiciones del viaje o simplemente asesinados por bandidos, e incluso los propios traficantes que les embarcaron para el viaje. Otros vienen de países asiáticos que atraviesan por situaciones políticas, sociales y económicas muy difíciles como Bangladesh y la India. En muchos casos, estas personas invierten todos sus ahorros en el pago a redes de tráfico de personas. Según testimonios recogidos directamente en conversación con distintos refugiados, para aquellos que provienen de Asia las tarifas por persona varían entre 7.000 y 10.000 €, y en el caso de niños no acompañados puede llegar a 20.000 €. Según los reiterados testimonios recogidos, los inmigrantes provenientes de Asia (Bangladesh, por ejemplo) comienzan su recorrido en un aeropuerto local con viaje en avión hasta Dubai y, desde allí, a Malí, bien en avión o por vía terrestre. En Malí la espera se

---

<sup>53</sup> El Defensor del Pueblo, en su informe anual de 2003, considera que la presión migratoria sobre Ceuta no constituye un hecho coyuntural y que es necesario, por ello, disponer de los recursos necesarios para atender los casos de mayor llegada de inmigrantes y poder activarlos rápida y eficazmente.

suele prolongar un largo periodo de tiempo hasta que se inicia la travesía del desierto en camión, siendo frecuente, como ya se ha dicho más arriba, que antes de llegar a la frontera española algunos de los viajeros sean ya cadáveres por el calor, la deshidratación, etc. Según los diferentes testimonios que hemos recogido en diferentes centros este terrible periplo puede durar hasta nueve meses.

119. Al final de este largo y peligroso periplo los emigrantes llegan a la zona proxima de la frontera española agotados y con el unico objetivo de cruzarla a cualquier precio, e incluso asumiendo el riesgo fisico que ello pueda entrañar. Efectivamente, desde el verano 2005, grandes grupos de personas llevadas por la desesperacion, se han lanzado repetidamente , en general por la noche y en diferentes días, contra la barrera fronteriza con la intencion de superarla y entrar en territorio español, es decir en la Union Europea.
120. Varios cientos lo han conseguido, pero muchos otros mas han fracasado en su intento. Lo terrible es que se han producido victimas humanas ( mas de diez personas fallecidas ), algunas de ellas debido a disparos. Ademas es necesario contabilizar decenas de heridos, varios de ellos de gravedad, tanto entre los que han conseguido alcanzar el territorio español, como entre los que se han quedado en territorio marroquí
121. Con posterioridad las autoridades marroquíes han tenido una primera reaccion consistente en trasladar a cientos de emigrantes en autobuses y camiones a puntos lejanos de su territorio, en pleno desierto, aparentemente abandonandolos a su suerte, sin agua y sin alimentos, con el fin de forzarles a cruzar la frontera con Argelia o Mauritania y regresar hacia su paises de origen. Mas tarde, el Reino de Marruecos ha decidido proceder a la devolucion de estas personas a traves de un puente aereo hacia los paises de origen de los emigrantes devueltos. La confusion y la falta de información transparente y veraz ha sido una constante a lo largo de todo este drama, en el que ha estado en juego la vida y la integridad fisica de miles de seres humanos. Si algo hemos llegado a saber, en los momentos mas criticos de esta increíble operación, ello ha sido gracias a las organizaciones humanitarias que trabajan sobre el terreno. Aun asi seguimos ignorando si se han producido mas victimas humanas, como reiteradamente se denuncia por tales organizaciones, y en su caso en que numero.
122. Huelga decir que este tratamiento de la crisis resulta inadmisibile y gravemente atentatorio a los derechos humanos de los emigrantes victimas del mismo
123. Resulta tambien dificilmente comprensible como el Gobierno español ha procedido a la devolucion a Marrueco y de forma expeditiva, de un grupo de mas de setenta personas, constituido de entre los llegados a Ceuta y Melilla después de saltar el muro fronterizo. Diversas organizaciones, entre ellas ACNUR han denunciado que en ese grupo se encontraban varios demandantes de asilo. Aun cuando posteriormente el Ministerio del Interior haya desmentido esta informacion y la Señora Vice-Presidenta del Gobierno haya anunciado que se trato de una decisión excepcional y de urgencia que no volviera a repetirse, creo que este incidente deberia quedar totalmente clarificado. Creo necesario llamar la

atención de las autoridades españolas, en este contexto, sobre la importancia de respetar escrupulosamente el Protocolo numero 4 al CEDH<sup>54</sup> y las Lineas Directrices sobre retornos forzosos del Comité de Ministros del Consejo de Europa, las cuales prohíben las ordenes de expulsion colectivas y obligan a un examen individualizado de cada caso y a la adopcion de decisiones de devolucion tambien individuales<sup>55</sup>.

124. Los asaltos para traspasar la valla fronteriza dan siempre lugar a enfrentamientos con las fuerzas de seguridad en los que suelen producirse heridos múltiples (tanto por parte de los asaltantes, como de las fuerzas de seguridad). Se ha llegado incluso a atribuir responsabilidad a la Guardia Civil por haber, supuestamente, ocasionado la muerte de un joven camerunés de 17 años, como consecuencia de los golpes que le fueron propinados durante uno de los asaltos en Melilla. No obstante, las circunstancias de esta muerte permanecen confusas por cuanto el muchacho muerto fue depositado a los pies de la valla fronteriza por otros emigrantes 22 horas después de haberse producido el asalto nocturno, asegurando éstos y algunas ONG que ello era consecuencia de los golpes recibidos durante el asalto. En un primer momento se ha acusado tambien a la Guardia Civil de las muertes y heridos producidos por armas de fuego en los ultimos asaltos a la valla, pero posteriormente las autoridades marroquíes han reconocido que los autores de tales disparos fueron sus propias fuerzas de seguridad.
125. En todo caso, repito que acusaciones tan grave exigen una investigación en profundidad y un esclarecimiento total de los hechos. Las autoridades españolas han iniciado esa investigación de inmediato en concertación con las autoridades marroquíes y es de esperar que estas ultimas faciliten y hagan públicos los resultados de las autopsias y se clarifiquen sin ningún género de dudas las causas de las diferentes muertes.
126. Con independencia de estos casos, sobre los que esperamos la clarificación requerida, parece también necesario insistir en la responsabilidad de las autoridades marroquíes. Estas son conocedoras de la existencia de cientos de emigrantes clandestinos viviendo en circunstancias infrahumanas en los terrenos boscosos cercanos a las fronteras, alimentándose en los basureros o gracias a la ayuda de organizaciones caritativas, victimas del tráfico de seres humanos que ya hemos descrito. A ellas les corresponde, por consiguiente, la adopción de las medidas necesarias para que estas personas no arriesguen su integridad física cada noche intentando el paso clandestino de la frontera. Me parece imprescindible y urgente organizar la ayuda humanitaria necesaria, en espacios apropiados, sostener y cooperar con el Reino de Marruecos en el desarrollo de esta política humanitaria y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes para facilitar el retorno de los emigrantes irregulares a su país de origen, respetando su dignidad de seres humanos y garantizando su seguridad.

---

<sup>54</sup> Artículo 4. Vide decision del TEDH de 2 de febrero de 1999 sobre la demanda n° 45917/99, Andric contra Suecia.

<sup>55</sup> "Forced return, 20 Guidelines" adoptadas por el Comité de Ministros el 5 de mayo 2005, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, Septiembre 2005. Vide, en particular la Linea Directriz n° 3, pagina 23.

127. Terminare este punto recordando, una vez mas, que es importante que se den respuestas claras a todos estos interrogantes. Es necesario tomar todas las medidas para que acontecimientos como los vividos en la frontera de Ceuta y Melilla no se repitan. Proteger la vida y la integridad fisica de las personas de origen extranjero que se encuentran, incluso ilegalmente, bajo la jurisdiccion de un Estado es un imperativo para todos los gobiernos de los Estados afectados. La exigencia de salvaguarda de tales derechos fundamentales se aplica tambien en relacion con la expulsion o el retorno forzoso de los inmigrantes ilegales, como recuerdan la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>56</sup> y las Lineas Directrices sobre retornos forzosos del Comité de Ministros<sup>57</sup>. Tambien es imperativo luchar contra las redes criminales de traficantes de seres humanos y sus complicés que actúan, en parte, como motor de estos flojos migratorios irregulares. Y me parece igualmente imprescindible que la Union Europea, en cooperaci3n con los países afectados del Continente africano, adopte una política eficaz y coordinada que permita que estas personas, hoy condenadas a errar como emigrantes desesperados, tengan la oportunidad de poderse quedar en sus países de origen con una alternativa de vida minimamente digna para ellos y sus familias y, en todo caso, para que sus derechos fundamentales no vuelvan a ser vulnerados.
128. En Ceuta se reproducen problemas similares a los de otros puntos de entrada del territorio como las deficiencias en el acceso a la asistencia letrada, tanto de inmigrantes irregulares como de solicitantes de asilo, y, según algunas ONGs, casos de expulsiones y devoluciones irregulares (vide infra).
129. Al igual que en Canarias y en Andalucía, la inmensa mayoría de los inmigrantes irregulares son de procedencia norteafricana y subsahariana. Los nacionales marroquíes son devueltos, prácticamente de forma inmediata, a Marruecos a través del puesto fronterizo de El Tarajal, el único habilitado a tal efecto. España ha firmado acuerdos similares con Nigeria (pendiente de ratificaci3n), Mauritania, Guinea Bissau y Argelia. Un problema específico se plantea con los nacionales no marroquíes ya que, por regla general, Marruecos no los admite (salvo en el caso de los argelinos), debiendo ser devueltos a terceros países.
130. Durante mi visita y la que los miembros de mi Oficina realizaron a esta Ciudad Autónoma antes de los graves acontecimientos a los que acabo de hacer referencia, ya me fueron expuestos algunos casos de expulsión sin las garantías previstas en la legislación de extranjería. Uno de los que tuvo mayor repercusi3n, resuelto en parte, fue la expulsión, el 28 de diciembre de 2004, de siete solicitantes de asilo detenidos por la Guardia Civil en las inmediaciones del Colegio San Antonio, que alberga a extranjeros en situaci3n irregular. Enterado de lo ocurrido, la reacci3n del Gobierno fue inmediata, adoptándose todas las medidas oportunas para encontrar a estas personas. Cuatro de ellas fueron

---

<sup>56</sup> Vide, por ejemplo, la sentencia del Tribunal europeo de derechos Humanos de 15 noviembre 1996 en el caso Chahal contra el Reino Unido, serie A numero 161.

<sup>57</sup> "Forced Return, 20 Guidelines" adoptadas por el Comité de Ministros el 5 de mayo 2005, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, septiembre 2005. Vide, en particular las Lineas Directrices numeros 2,16, y17.

finalmente localizadas y readmitidas en territorio español continuándose con la tramitación de la solicitud de asilo. Por otra parte, algunos días antes de que los miembros de mi Oficina llegaran a Ceuta, la prensa local informó sobre la presunta expulsión por la Guardia Civil de nueve inmigrantes ilegales, entre ellos dos mujeres embarazadas que habían llegado a nado. Según la misma información, los inmigrantes, todos ellos de nacionalidad congoleña salvo uno de nacionalidad camerunesa, fueron entregados a las autoridades marroquíes en el puesto fronterizo de El Tarajal. Estas personas habrían sido devueltas, por la policía marroquí, a su vez, a Argelia ya que, como ya se ha expuesto más arriba, Marruecos no admite en su territorio inmigrantes que no sean nacionales suyos. Las informaciones periodísticas coinciden con la facilitada por distintas ONGs a los miembros de mi Oficina. Sin embargo, el Delegado del Gobierno señaló que se habían realizado las averiguaciones oportunas sin que éstas hubieran permitido alcanzar constancia oficial de estos hechos.

131. Independientemente de la dificultad de confirmar estas informaciones periodísticas, estimo que no deben reproducirse casos como los ya descritos, ocurridos en diciembre del pasado año, debiendo de llevarse a cabo una investigación exhaustiva sobre cada denuncia que se formule. Así mismo, todas las expulsiones o devoluciones deben llevarse a cabo con un respeto estricto de la legislación vigente y con las garantías que contempla la ley, en particular el derecho a la asistencia letrada que, en los supuestos de tramitación de procedimiento preferente, debe proporcionarse de oficio, en el mismo momento de iniciación del expediente que puede llevar a la expulsión e independientemente de la situación de detención preventiva del extranjero. El ejercicio de este derecho debe garantizarse, lógicamente, en todos los casos pero muy especialmente en aquellos en los que la notificación de apertura del expediente administrativo se realiza por correo o incluso por medio de edictos. Parece aconsejable, siempre que ello sea posible, la notificación personal al interesado, a fin de que el mismo pueda presentar las alegaciones oportunas dentro del plazo de 48 horas que establece la ley.
132. Una de las cuestiones conflictivas, tanto en Ceuta como en Melilla, deriva de la aplicación del artículo 157.1 b) del Reglamento de Extranjería según el cual en las Comunidades Autónomas uniprovinciales no es necesario abrir un expediente de expulsión para proceder a la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el territorio nacional. Al parecer, no existe un criterio único respecto a la aplicación de este precepto, considerando algunas autoridades que se incluyen en este supuesto las personas que sean interceptadas en la frontera o en sus inmediaciones. De este modo, la aplicación estricta de este precepto legal, sin ningún matiz, podría dar lugar a situaciones injustas, vulnerando el principio de “*non refoulement*” al que me he referido anteriormente.. En concreto, a todo extranjero que sea detenido en situación irregular sobre el territorio español, en la frontera o sus inmediaciones o en el pasillo entre las dos vallas del perímetro

fronterizo que separa Ceuta y Melilla de Marruecos (considerado territorio español por las autoridades), y que sea objeto de un procedimiento de devolución, deberán serle aplicadas las garantías previstas de asistencia de un abogado y, si fuere necesario, de un intérprete, antes de proceder a su repatriación<sup>58</sup>.

133. Por ello, instrumentar una adecuada asistencia letrada a los inmigrantes y solicitantes de asilo constituye, al igual que en otros puntos de entrada del país, un problema importante. El Colegio de Abogados de Ceuta cuenta con dos letrados del turno de oficio para atender las cuestiones de extranjería y asilo, cifra a todas luces insuficiente dado el elevado número de casos que se plantean diariamente (este servicio se ve reforzado, sin embargo, por la presencia de un letrado, miembro de una organización no gubernamental en el centro de estancia temporal de inmigrantes). Al igual que en Fuerteventura, los abogados se quejan de la falta de información sobre el paradero de sus clientes una vez que se ha tramitado el expediente de expulsión. Por otra parte, los abogados señalan que la resolución de la expulsión es comunicada a la persona, con frecuencia, una vez que ésta ha sido trasladada a un centro de internamiento de extranjeros (generalmente el de Algeciras) o a veces incluso durante el viaje de traslado. Por último, los problemas relativos a la interpretación (en particular en el caso de los subsaharianos) son muy similares a los ya descritos más arriba en relación con las Islas Canarias.
134. En materia de asilo y refugio, el caso de Ceuta plantea una problemática específica ya que prácticamente la totalidad de los inmigrantes que allí llegan solicitan asilo, ocupando el segundo lugar después de Madrid en número de solicitudes. Ello provoca importantes problemas de acogida y, lo que no es menos importante, de desvirtuación de la institución del asilo perjudicando así a los verdaderos solicitantes. Según el ACNUR, tres causas pueden explicar esta situación: la inseguridad frente a las expulsiones irregulares que provoca que los extranjeros se sienten más protegidos cuando solicitan asilo; la falta de información sobre las alternativas a la solicitud de asilo; por último, la solicitud de asilo facilita el acceso a una asistencia humanitaria básica.
135. Debo decir que valoro positivamente la reducción de los plazos para la tramitación de las solicitudes de asilo por parte de la Oficina Única de Extranjeros y de la Oficina de Asilo y Refugio. Este esfuerzo ha permitido acortar significativamente el plazo de resolución de los expedientes situándose actualmente entre uno y dos meses.
136. El principal centro de acogida de los inmigrantes en situación irregular en Ceuta es el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), dependiente al igual que el de Melilla de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Se trata de un centro con una capacidad de 512 plazas, dotado de instalaciones adecuadas y funcionales. El régimen es muy distinto al de un CIE, no tratándose por tanto de un centro de internamiento sino, como su nombre lo indica, de un centro de acogida temporal en el que los extranjeros pueden, contrariamente a lo

---

<sup>58</sup> Vide Línea Directriz n° 3, "Forced Return, 20 Guidelines" adoptadas por el Comité de Ministros el 5 de mayo 2005, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, septiembre 2005, pag 23.

que ocurre en los CIEs, entrar y salir libremente con la única limitación de los horarios establecidos. Todos los internos con los se entrevistaron los miembros de mi oficina expresaron su satisfacción por las condiciones del centro y el buen trato del que eran objeto. El CETI cuenta con clases de español, informática, programas de integración y orientación así como asistencia médica y jurídica. Debo destacar muy positivamente la asistencia jurídica que presta la organización no gubernamental Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en el CETI a través de la presencia de un letrado en el centro. Ante la saturación del centro, ONGs locales habilitaron, hace dos años, el Colegio San Antonio (hoy ya cerrado) como instalación temporal para la acogida de los inmigrantes que no eran admitidos en el CETI. Las condiciones en el colegio eran, sin embargo, muy diferentes a las del CETI ya que las personas ahí alojadas tenían que abandonarlo durante el día y no tenían acceso a los programas o clases que se imparten en el CETI. Hay que destacar, por último, que aunque existen quejas por parte de algunas ONGs sobre la carencia de medios de que disponen las autoridades ceutíes para atender adecuadamente a los inmigrantes que llegan, los centros que aquellas gestionan son en buena parte financiados por el Estado.

A este proposito el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nos ha comunicado que tiene firmados dos Convenios con las autoridades ceutíes para atención adecuada a la acogida e integración de inmigrantes, uno de ellos específico para el caso de menores no acompañados por importe de 1.700.000 Euros y otro, para la acogida y la integración de inmigrantes de 442.283,20 Euros.

## VII. EL TRÁFICO DE SERES HUMANOS

137. Al igual que en otros países miembros del Consejo de Europa, el tráfico de seres humanos constituye una preocupación de primer orden al ser España país de tránsito y de destino. Esta esclavitud moderna tiene en España unas características muy específicas al ser muy reducido el tráfico de menores y muy importante, en cambio, el de mujeres. De acuerdo con estadísticas facilitadas por el Ministerio del Interior sobre delitos relacionados con el tráfico de seres humanos, existe una elevada proporción de víctimas de nacionalidad china, marroquí, peruana, ucraniana, rumana, colombiana, ecuatoriana, brasileña, paquistaní, rusa y nigeriana por los conceptos de entrada clandestina, explotación laboral, prostitución, falsificación de documentos y estafas. En 2005, se ha observado, sin embargo, una drástica reducción del número de víctimas en los siguientes ámbitos: entrada clandestina (36 casos en comparación con los 466 en 2004), explotación laboral (332 en comparación con los 797 en 2004), prostitución (274 casos en comparación con 1717 en 2004), falsificación de documentos (38 casos en comparación con los 1032 en 2004) y estafas (41 casos en comparación con 1872 en 2004). Las autoridades entienden que ello se debe, en buena parte, a la actuación eficaz y coordinada de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado contra las redes organizadas de tráfico.

138. La legislación española contempla varias disposiciones destinadas a perseguir a las redes de tráfico y a la protección de las víctimas, aspecto éste que considero absolutamente fundamental en la lucha contra esta lacra<sup>59</sup>. Por otra parte, España como país observador en la Organización Internacional para las Migraciones (IOM), colabora activamente en la localización de víctimas. Esta colaboración se extiende principalmente a la ayuda a la víctima, la protección de testigos y peritos (proporcionando protección penal a estas personas e impidiendo su identificación) y a la transmisión de información para la localización de víctimas desaparecidas.
139. Estimo positiva la existencia, en la legislación española, de mecanismos de protección de las mujeres extranjeras, víctimas del tráfico, que colaboren con las autoridades en la lucha contra las redes organizadas. Entre los mismos pueden destacarse la concesión de autorización de residencia temporal (en 2004 se concedieron 153 permisos de residencia) y trabajo al extranjero que, estando en situación ilegal en España por haber sido víctima o testigo de tráfico de seres humanos, inmigración ilegal o prostitución, denuncie a los autores, o colabore con las autoridades policiales. Además, la autorización de residencia puede concederse por circunstancias extraordinarias a los extranjeros que colaboren con las autoridades o cuando concurren razones de interés público o seguridad nacional. La legislación permite, en fin, la inexecución de la medida de expulsión o la autorización de regreso a España del extranjero que aparezca en un procedimiento penal como víctima, perjudicado o testigo, cuando se considere imprescindible su presencia para la práctica de diligencias judiciales.
140. La protección de las víctimas del tráfico debe llevarse a cabo desde una doble perspectiva: la de la defensa de sus derechos fundamentales y la eficacia de la acción penal contra los traficantes. En este sentido, al igual que lo he hecho con otros países miembros, aliento a las autoridades españolas a firmar y ratificar lo antes posible el Convenio relativo a la lucha contra el tráfico de seres humanos del Consejo de Europa, que ofrece un marco jurídico sólido para la protección de las víctimas del tráfico y la persecución de los traficantes.

## VIII. LA VIOLENCIA DE GÉNERO

141. Al igual que en otros países de su entorno, la violencia doméstica o violencia de género representa en España un gravísimo problema de respeto de los derechos humanos. Se calcula en dos millones de mujeres las víctimas de violencia de género por parte de su pareja o ex pareja. Entre enero de 1999 y septiembre de 2004, 443 mujeres fallecieron víctimas de la violencia de género. En el año 2004, la cifra fue de 84, nueve de ellas menores de edad y hasta mediados del mes de agosto de 2005, la cifra se elevaba a 36 víctimas. Por otra parte, según las ONGs

---

<sup>59</sup> En concreto, el artículo 318 bis del Código Penal, los artículos 1 a 3 de la Ley Orgánica de 23 de diciembre de 2004 de protección a peritos y testigos en causas criminales, el artículo 59 de la Ley Orgánica de 12 de enero de 2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y la Ley de 11 de diciembre de 1995 de ayuda a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

especializadas, sólo una pequeña proporción de los casos se denuncian (menos del 5 por ciento del total). Ello explica, en buena parte, que esta cuestión haya sido una de las más debatidas en España en los últimos años y es en este ámbito donde se ha venido reclamando con mayor vehemencia una intervención firme de los poderes públicos.

142. La violencia doméstica se ha ido trasladando paulatinamente del ámbito estrictamente familiar al estatal y así lo han asumido las distintas fuerzas políticas. Ello se ha traducido en planes estatales de acción (el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000 y el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica 2001-2004) y en diversas iniciativas legislativas autonómicas (Castilla-La Mancha, Cantabria, Navarra, Canarias y próximamente Andalucía) y estatales entre las que la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, aprobada en diciembre de 2004, es el ejemplo más destacado. Con la entrada en vigor de esta Ley y las consiguientes modificaciones del Código penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, España ha dado un paso adelante fundamental en la lucha contra la violencia de género. Por otra parte, la creación de una Comisión denominada “Observatorio sobre la Violencia Doméstica”, integrada por el Presidente y dos vocales del Consejo General del Poder Judicial y los Ministros de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales, pretende reforzar el seguimiento de los casos de violencia de género y la cooperación entre las distintas autoridades e instituciones.
143. La definición de la violencia de género en la nueva normativa es amplia e incluye “todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de la libertad”. Por otra parte, el ámbito de actuación de la Ley son las manifestaciones de violencia que, como expresión de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejercen sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia.
144. La nueva normativa tiene un alcance integral, es decir que abarca los aspectos preventivos, educativos, sociales y asistenciales. Un aspecto, sin duda enormemente positivo, consiste en la puesta en práctica de medidas de sensibilización mediante la promoción del respeto a la dignidad de las mujeres y su derecho a una imagen alejada de estereotipos. Resulta evidente, en efecto, que la lucha contra la violencia de género debe empezar por la adopción de medidas dirigidas a cambiar determinadas actitudes en la sociedad. En el ámbito judicial, la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en los que serán competentes los Jueces de Instrucción, actuando como Jueces de Violencia de Género, y del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer (con categoría de Fiscal de Sala) así como de una sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales, representan medidas importantes y necesarias.

145. Este panorama se ve completado por la creación de dos nuevos órganos administrativos, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, ambos dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales así como el establecimiento, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de unidades especializadas en la prevención de la violencia de género que cuentan actualmente con 1102 efectivos. La experiencia demuestra que en los casos de violencia de género es esencial el compromiso y la rápida actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para proteger a la víctima. La existencia de un protocolo de actuación de los efectivos de estas instituciones y la coordinación con los órganos judiciales correspondientes, es un mecanismo fundamental para una adecuada protección de la víctima. Por último, en el ámbito social, es de destacar la inclusión, en el Plan Nacional de Empleo, de un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo.
146. En este contexto, la puesta en práctica de la “Orden de Protección a las Víctimas de la Violencia Doméstica” en julio de 2003, previa a la entrada en vigor de la Ley Integral, tiene una importancia fundamental. Esta Orden es una resolución judicial que engloba la adopción de medidas procesales penales necesarias para la protección de la víctima y las previstas para el delito (orden de alejamiento, de detención y prisión), medidas provisionales civiles (uso de la vivienda, custodia de los hijos y pensión alimenticia) y activa, al mismo tiempo, los mecanismos de protección social estatales, autonómicos y locales. Para facilitar la coordinación interinstitucional que requiere la puesta en práctica de la Orden, se creó una Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección. Algunas organizaciones no gubernamentales me transmitieron su preocupación por la posible indefensión de la víctima entre el momento en el que se presenta la denuncia y el momento en el que se notifica la Orden de Protección al agresor, lapso de tiempo que puede durar entre 24 y 48 horas y durante el cual la víctima puede encontrarse en una situación de indefensión. En este punto, debo insistir en la necesidad de que los jueces resuelvan sobre la solicitud de la orden de protección con la mayor celeridad y que, una vez acordada ésta, sea notificada inmediatamente a las partes y comunicada a las Administraciones públicas competentes.
147. Existe también un Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, dependiente del Ministerio de Justicia. Según datos hechos públicos por dicho Ministerio cerca de 100.000 personas han sido ya inscritas desde agosto del 2003 (casi un 95% son hombres) y en el se inscriben únicamente las denuncias admitidas a trámite por los jueces, los cuales han dictado ya más de 55.000 ordenes de protección por violencia doméstica. Los datos son retirados del registro cuando la persona denunciada ha sido declarada inocente por los tribunales o cuando es archivada la denuncia.
148. Una de las principales críticas que ha recibido la nueva Ley por parte de algunas ONGs, es la ausencia de disposiciones relativas al derecho al asilo y refugio de las mujeres víctimas de la violencia de género. Por su parte, la legislación sobre asilo no incluye de manera específica como motivo para obtener el estatuto de

refugiada la persecución por la violencia de género, quedando, por tanto, sujeta a la interpretación de las autoridades. En este sentido, no puedo dejar de elogiar la decisión del Gobierno español de conceder el estatuto de refugiada a una mujer víctima de violencia de género, adoptada el pasado 31 de mayo 2005. Siguiendo este criterio, parece adecuado que las autoridades españolas estudien detenidamente, caso por caso, todas las peticiones de asilo que tengan como motivo principal la violencia de género y la necesidad de proteger a la víctima.

149. En relación con esta cuestión, se echa en falta, en el nuevo Reglamento de Extranjería una mayor precisión y claridad a la hora de establecer mecanismos de protección a la mujer extranjera, en situación irregular, víctima de la violencia de género. Por una parte, el artículo 46.3 contempla que una víctima de la violencia doméstica podrá obtener una autorización temporal de residencia en determinadas circunstancias (concretamente, cuando se haya dictado a favor de la víctima una orden judicial de protección y se haya dictado sentencia). Sin embargo, se han apreciado casos en los que, cuando personas extranjeras, víctimas de violencia de género, acuden a la comisaría de policía a presentar la correspondiente denuncia se les permite presentarla para, acto seguido, iniciar el correspondiente expediente por estancia irregular. Por ello, a menudo, dichas personas optan por no presentar la denuncia correspondiente, por temor a que su comparecencia tenga como consecuencia la incoación de un expediente administrativo de expulsión. La falta de denuncia del hecho delictivo impide a estas personas el acceso al proceso penal y a los mecanismos de protección a la víctima, establecidos en la ley. El Defensor del Pueblo dirigió una recomendación a la Dirección General de la Policía a fin de que no incoe expediente administrativo sancionador a los extranjeros en situación irregular que acudan a las comisarías para denunciar delitos. La respuesta de la Dirección General fue que no se habría mostrado favorable a recoger esta recomendación con el argumento de que ello supondría una inhibición en el ejercicio de sus competencias.
150. No obstante el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de estado de seguridad, dictó en agosto de 2005 unas instrucciones que compatibilizan la obligación legal de los funcionarios de incoar el expediente sancionador, si conocen la existencia de un extranjero en situación irregular, con la necesidad de protección de la víctima. De esta manera se garantiza además de las medidas de protección previstas por la legislación específica, la no expulsión si existe orden de protección a su favor y asimismo se abre la vía para la concesión de una autorización de residencia, si se produce sentencia condenatoria.
151. Durante mi visita, pude comprobar personalmente la puesta en práctica de medidas específicas contra la violencia doméstica por parte de las Comunidades Autónomas. En este sentido, me resultó especialmente interesante la información que recibí sobre el Plan de Acción del Gobierno Andaluz contra la Violencia hacia las Mujeres creado por el Instituto Andaluz de la Mujer, dependiente de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. No hay que olvidar que Andalucía tiene uno de los índices más elevados de violencia doméstica en todo el país (en 2004 se produjeron 12 421 denuncias de mujeres víctimas de violencia por parte

de su pareja o ex pareja). Me ha parecido de gran importancia la participación activa de todos los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma en la lucha contra la violencia de género, considerada como un verdadero “problema de Estado”. Entre las características más destacables del Plan de Acción, cabe señalar la puesta en marcha de un Programa de Formación para el Empleo (Programa Cualifica). Se trata de una iniciativa, en la que participan unas 128 empresas, cuyo objetivo es facilitar la inserción laboral de las mujeres participantes en el programa, proporcionándoles la formación necesaria. Miembros de mi Oficina se reunieron con beneficiarias de este Programa en Sevilla y pudieron constatar sus beneficios, no sólo desde un punto de vista estrictamente laboral y social sino también desde la óptica estrictamente individual, con un importante incremento de la autoestima de las víctimas.

152. No obstante el avance que supone la nueva ley, aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados, algunos jueces han interpuesto una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por entender que dicha ley podría vulnerar el principio de igualdad regulado en el artículo 14 de la Constitución. Se hace necesario, por tanto, esperar a la resolución que en su día dicte el alto Tribunal.

#### **IX. EL APOYO Y LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO**

153. España lleva sufriendo el azote terrorista desde hace décadas. Resulta muy difícil realizar un análisis sereno de un fenómeno que ha costado más de 1.000 muertos en los últimos 45 años. Familias rotas, víctimas que han quedado con minusvalías permanentes, problemas psicológicos muy graves y un ambiente de temor han constituido, durante décadas, la realidad cotidiana a la que se han tenido que enfrentar miles de españoles. Con los trágicos atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, el terrorismo internacional vino a sumarse al de ETA. Sin embargo, como he señalado anteriormente, ello no significó la adopción, por parte de las autoridades españolas, de medidas antiterroristas especiales aparte de las ya contempladas en el CP y en la LECr ni la suspensión de ciertos derechos y libertades. Durante mi visita, tuve la ocasión de reunirme con organizaciones y asociaciones de protección y ayuda a las víctimas del terrorismo tanto en Madrid como en Vitoria. Debo decir que me impresionaron vivamente los testimonios de sus representantes, tanto por el inmenso dolor manifestado como por su capacidad de diálogo.
154. Desde hace varios años, España viene siendo pionera en materia de ayuda y asistencia a las víctimas del terrorismo y sólo puedo alentar a otros Estados miembros a que imiten esta actitud. Los organismos públicos, tanto de la Administración central como autonómica, han desarrollado un amplio abanico de medidas legislativas de apoyo y ayuda en los distintos ámbitos. Estas medidas tienen por objeto la protección y la asistencia a las víctimas en diversos ámbitos, incluido el económico. El punto de partida es la aceptación, por parte de los poderes públicos y también de la sociedad, de la existencia de una deuda moral hacia las víctimas, que debe traducirse en un reconocimiento de su sufrimiento y en un deber de solidaridad hacia ellas.

155. Las indemnizaciones y ayudas a las víctimas del terrorismo, canalizadas esencialmente, a través del Ministerio del Interior, cubren, en cuantías diversas, las lesiones corporales y los daños materiales. Por otra parte, la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo de 8 de octubre de 1999 establece un régimen indemnizatorio que completa el régimen ordinario y que considera susceptibles de indemnización los daños físicos y psíquicos derivados de los delitos de terrorismo. En el contexto autonómico, hay que mencionar el Programa de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo, puesto en marcha por el Gobierno vasco, que ha permitido alcanzar una amplia cobertura de las necesidades de las víctimas y en la prestación de ayudas.
156. Una de las iniciativas más destacadas para coordinar y mejorar los mecanismos de cooperación y ayuda a las víctimas del terrorismo ha sido la creación, en diciembre de 2004, del Alto Comisionado de Apoyo a las Víctimas del Terrorismo. Esta institución tiene como función principal la coordinación de las actuaciones de todas las Administraciones evitando duplicidades y solapamiento de competencias. El primer Comisionado, Gregorio Peces Barba, es un jurista de gran prestigio y sólido compromiso con la defensa de los derechos fundamentales, que ha ocupado puestos tan relevantes como la Presidencia del Congreso de los Diputados y el Rectorado de la Universidad Carlos III de Madrid además de haber sido uno de los miembros de la ponencia constitucional.
157. La utilización y la explotación de las consecuencias de la violencia terrorista con fines mediáticos es un aspecto sobre el que las asociaciones y organizaciones que representan a las víctimas de los atentados del 11 de marzo en Madrid insistieron. La necesidad de evitar la utilización reiterada de ciertas imágenes que sólo consiguen revivir la tragedia y el dolor en la mente de los afectados me parece una reclamación justa y razonable. En este sentido, creo que un deber elemental de sobriedad y de mesura es necesario tanto por parte de los medios de comunicación como de la sociedad en general.
158. Las asociaciones de víctimas han puesto de manifiesto<sup>60</sup>, por otro lado, la difícil situación en la que se encuentran las víctimas que desean estar presentes en los juicios de los autores de los crímenes terroristas. La inexistencia de medidas de atención específica para tales personas, les obliga a hacer cola ante la Audiencia Nacional – jurisdicción competente para delitos de terrorismo-en compañía de los familiares y amigos de los acusados y soportar, antes, durante y después de la vista oral, los insultos, amenazas y gritos de estos. En mi opinión la protección de la dignidad de las víctimas y el deber de protección hacia ellas exige la adopción de medidas específicas para que las víctimas puedan participar con toda serenidad y confianza en el proceso contra los causantes de su sufrimiento.

---

<sup>60</sup> Comparecencia del Sr. Portero de la Torre, en su condición de Presidente de la Asociación Víctimas del Terrorismo ante la Subcomisión sobre víctimas del terrorismo de la Comisión Justicia e Interior del Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VII Legislatura, año 2003, número 859, página 27164.

159. Igualmente, se me insistió en la necesidad de que las autoridades establezcan algún tipo de protocolo de actuación que evite trámites prolongados ante la Administración para aquellas gestiones que se deriven de la situación en la que se encuentran las víctimas. Concretamente, las asociaciones representantes de las víctimas del 11 M se refirieron a la situación de los heridos y a la reinserción laboral de los afectados por los atentados. Aunque soy consciente del esfuerzo excepcional que ha realizado y que está llevando a cabo la Administración para la atención adecuada de las víctimas del terrorismo, y en particular la actividad del Alto Comisionado, resulta necesario poner en marcha todos los mecanismos posibles para llevar a la práctica ese deber de solidaridad al que me he referido anteriormente. Resulta particularmente interesante la propuesta lanzada por algunas asociaciones de víctimas de establecer una ventanilla única-posiblemente en la Subdirección General de Atención al Ciudadano y de Asistencia a las Víctimas del Terrorismo en el Ministerio del Interior- a través de la cual se puedan gestionar todas las ayudas disponibles para ellas. La puesta en funcionamiento de un único servicio al cual se puedan dirigir las víctimas para tramitar la concesión de las diferentes ayudas previstas redundaría ciertamente en una atención más personalizada hacia aquellas personas que han sufrido directamente la violencia terrorista aliviándolas de la carga, particularmente pesada en su caso, de reclamar ante múltiples entidades gestoras la concesión de las diferentes ayudas.
160. En el caso concreto del País Vasco, analicé esta cuestión en detalle durante mi visita a esta Comunidad Autónoma en febrero de 2001. En el capítulo siguiente doy cuenta de la evolución de la situación con posterioridad a mi informe de seguimiento de marzo 2003<sup>61</sup>.

## **X. LA SITUACION DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PAÍS VASCO.**

161. Existen al menos dos razones que me impulsan a incluir un capítulo específico sobre la situación de los Derechos Humanos en el País Vasco. La primera, y tal vez la más importante, es la persistencia del fenómeno terrorista vinculado a posiciones nacionalistas extremistas desde hace más de 40 años, que ha causado más de 1.000 muertos, casi 7.000 heridos, incontables daños y destrucción, e ingente sufrimiento a la población. Este fenómeno afecta a la sociedad española en su conjunto y tiene una especial incidencia en las relaciones políticas y sociales en el propio País Vasco.
162. En segundo lugar, me parece útil continuar poniendo al día el análisis de la situación en el País Vasco que llevé a cabo en mi informe de 9 de marzo 2001 [CommDH (2001) 2] en el que abordé la problemática de las permanentes vulneraciones de los Derechos Humanos causadas en esta Comunidad Autónoma por la acción terrorista. Dos años más tarde, en Marzo 2003, publiqué un Informe [BCommDH(2003) 15] en el que llevé a cabo un seguimiento de la evolución del problema y de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas en 2001.

---

<sup>61</sup> CommDH(2001)2

163. Quiero insistir aquí en algo que ya dije en mi informe de 2001, a saber, que la acción de ETA constituye una interferencia directa en el disfrute de los más fundamentales Derechos Humanos (Capítulo III, § 1, página 4). En otras palabras, el terrorismo es, en sí mismo, fuente directa de violaciones del más elemental de los derechos de la persona: el derecho a la vida y a la integridad física y moral. También indicaba en dicho informe (Capítulo III, § 4, página 6) que muchas de las vulneraciones de Derechos Humanos no resultan solamente de la acción directa de ETA sino que la llamada “*kale borroka*” (violencia callejera), propiciada por grupos independentistas radicales afines a dicha organización terrorista, se había convertido en una nueva forma de conculcación de esos derechos en el País Vasco. El informe invitaba al Gobierno Vasco y al Estado español a adoptar las medidas necesarias para llevar a cabo una lucha eficaz contra la acción terrorista y la violencia callejera y para garantizar el disfrute de los derechos humanos básicos de todos los ciudadanos vascos.
164. En el ya aludido Informe de seguimiento de marzo 2003 pude constatar con satisfacción una disminución considerable de los incidentes de “*kale borroka*” y un aumento considerable de las detenciones por este motivo, observando que las medidas adoptadas por las autoridades centrales<sup>62</sup> y autonómicas competentes y más concretamente el Departamento del Interior del Gobierno Vasco -que me facilitó estadísticas completas y precisas- habían logrado poner coto a las manifestaciones de la violencia callejera y a cierta impunidad que parecía haberles acompañado hasta entonces. No obstante esta buena noticia no pude sino deplorar, en este mismo informe, el gran número de crímenes cometidos por ETA durante el período 2001-2003 y las amenazas que esta organización terrorista hacía pesar sobre numerosos ciudadanos del País Vasco que continuaban necesitando protección policial.
165. Desde 2003, la tendencia a la disminución del número de ataques de violencia callejera ha continuado y se ha amplificado. El Departamento de Interior del Gobierno Vasco me facilitó una información extremadamente detallada que lleva, inevitablemente, a la conclusión anterior. Así, en el año 2001, cuando fue publicado mi primer informe al respecto, los ciudadanos vascos sufrieron 536 ataques de este tipo mientras que en el año 2004 la cifra había descendido hasta 140. No obstante, es esencial mantenerse extremadamente vigilantes pues, como ya se ha indicado más arriba, se ha podido observar, con preocupación, un rebrote de la intensidad de la “*kale borroka*” en los pueblos y ciudades del País Vasco con posterioridad a la visita – en particular durante los meses de verano de 2005.

---

<sup>62</sup> Entre otras medidas, la nueva legislación sobre responsabilidad civil por daños ocasionados mediante acciones de “*kale borroka*” contribuyó, según las asociaciones de víctimas, a reducir la extensión de este fenómeno.

166. En efecto, resultan preocupantes los recientes intentos llevados a cabo por parte grupos independentistas afines a ETA por hacer renacer los movimientos de “*kale-borroka*”. Solo en el mes de agosto último la policía llegó a contabilizar hasta treinta ataques de esta naturaleza en cinco días, coincidentes con la explosión de dos bombas por parte de ETA. El ilegalizado partido “*Batasuna*”, sigue de hecho actuando bajo distintas coberturas, convocando manifestaciones y haciendo presión (profiriendo claras amenazas) sobre distintos concejales de ayuntamientos electos democráticamente en el País Vasco para que abandonen sus funciones y cargos, lo que se ha producido ya en mas de cien casos. Por ello, es necesario una acción preventiva y represiva de tales conductas delictivas y antidemocráticas por parte de todas las autoridades responsables de las fuerzas de seguridad tanto nacionales como de la Comunidad Autónoma vasca.
167. Resulta, por otro lado, también reseñable la disminución constante del número de ataques terroristas llevados a cabo por ETA desde que redacté los informes antes mencionados. La mayor eficacia policial, la cooperación internacional y el creciente aislamiento político y social de la organización terrorista y de sus grupos afines explican esta tendencia. Aunque no se ha llegado, como hubiera sido deseable, a terminar completamente con el fenómeno terrorista vasco de raíz independentista, no cabe duda que su capacidad para golpear a la sociedad española se ha visto reducida hasta niveles desconocidos hasta ahora. Así, frente a los 47 atentados cometidos por ETA en todo el Estado<sup>63</sup> y las 15 víctimas mortales causadas en el año 2001, se pasó en 2003 a 2 atentados y a 3 víctimas mortales en el conjunto del Estado. En 2004 aumentó el número de atentados a 7 en la Comunidad Autónoma Vasca y 26 en el resto del Estado aunque, por primera vez desde la instauración de un régimen democrático en España, ETA no causó, ese último año, ninguna víctima mortal. Tampoco se han producido víctimas mortales en lo que llevamos de año 2005.
168. Ya me he referido en el capítulo anterior al dispositivo muy completo del que se ha dotado España para atender y ayudar a las víctimas del terrorismo. Hay que añadir, a lo dicho allí, una breve referencia a las medidas adoptadas por el Gobierno Vasco en este terreno, medidas que completan útilmente las de ámbito estatal. Así, el Decreto 214/2002, de 24 de septiembre fusionó diversos programas existentes anteriormente para ayudar a las víctimas del terrorismo. Este Decreto hace referencia a una serie de medidas en diversos ámbitos, como la salud –en especial atención psicológica y psicopedagógica- la enseñanza, el mundo laboral, la vivienda y las ayudas materiales. La Dirección de Atención a las Víctimas del Terrorismo, creada por Decreto 369/2001 está jerárquicamente subordinada al Consejero de Interior del Gobierno Vasco y tiene como cometido principal la gestión de las ayudas previstas para las víctimas del terrorismo. En el año 2004 esta Dirección gestionó 125 expedientes de ayuda a las víctimas<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Según datos facilitados por el Departamento de Interior del Gobierno vasco esta cifra se descompone de la siguiente manera: 24 atentados cometidos en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca y 23 en el resto del territorio del Estado.

<sup>64</sup> Según datos ofrecidos por el Gobierno Vasco esta cifra se descompone de la manera siguiente: 68 expedientes por daños materiales –vivienda, vehículos, establecimientos y otros(enseres personales, ropa...)- y 57 por daños físicos.

169. Como ya indiqué en mi informe de 2001, las relaciones entre las asociaciones de víctimas del terrorismo y las autoridades autonómicas del País Vasco han sido tradicionalmente tensas y difíciles. Las primeras acusaban a las segundas de tolerancia con los terroristas e indiferencia, abandono y de solidaridad meramente retórica con quienes más directamente han sufrido las consecuencias de los ataques terroristas.<sup>65</sup>
170. Buscando un remedio a esta situación, el Parlamento Vasco acordó, en Junio 2002, constituir una Ponencia encargada del análisis de la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo, la cual vio la luz el 3 de Julio del mismo año. Esta Ponencia contó con la participación de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, con la excepción de “*Euskal Herritarrok*”<sup>66</sup>, e invitó a participar en sus trabajos a una amplia representación de las instituciones, a todos los niveles, de la justicia, de la universidad, del mundo empresarial y laboral, medios de comunicación, Iglesia y de organizaciones no gubernamentales y muy particularmente de las asociaciones de víctimas del terrorismo. Tras concluir la primera fase de esta Ponencia, el Parlamento Vasco aprobó, por unanimidad, en su sesión plenaria de 25 de Junio 2003, una proposición no de ley sobre medidas para paliar la situación de las víctimas del terrorismo en la que se proponen a diversas autoridades la adopción de un amplio abanico de medidas suplementarias de apoyo moral, financiero, académico, administrativo y procesal en favor de las víctimas del terrorismo.
171. Aunque no desconozco las serias discrepancias que continúan obstaculizando un diálogo fluido entre las asociaciones de víctimas del terrorismo y las autoridades autónomas del País Vasco, hay que reconocer el esfuerzo realizado por el Parlamento Vasco para entablar un diálogo abierto con representantes de todos los sectores políticos y sociales –y especialmente con los representantes de las asociaciones de víctimas – para promover la adopción de medidas más ambiciosas a favor de las víctimas del terrorismo y en solidaridad con ellas. No me consta, sin embargo, que las numerosas medidas preconizadas por el Parlamento Vasco hayan sido aun llevadas a ejecución, lo cual me parece indispensable para evitar que la expresión de la solidaridad con las víctimas quede en una simple expresión retórica.
172. En mi informe de seguimiento de 2003 hice ya alusión a la promulgación de la Ley Orgánica 6/2002 sobre los partidos políticos que permite la ilegalización de aquellos partidos y coaliciones electorales que promueven, favorecen o justifican la violencia. De conformidad con esta ley, el Tribunal Supremo pronunció la disolución de los partidos vinculados a las acciones de ETA y que habían concurrido, con diversos nombres, a las precedentes elecciones locales

---

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, la comparecencia de AVT y de COVITE, el 26 de Noviembre de 2002 ante la Ponencia de sobre el análisis de la situación y necesidades de las víctimas del terrorismo, (Boletín Oficial del Parlamento Vasco, VII Legislatura, nº 190, pág. 24877 y ss). En su comparecencia ante esta misma Ponencia el propio Consejero de Justicia Empleo y Seguridad Social, el 29 de Octubre 2002, reconoció que había que aceptar la crítica de que al dolor y terrible drama de las víctimas hubo que añadir, durante alguna etapa, la sensación de olvido, desamparo y dejadez. (Ibidem, pág. 24875).

<sup>66</sup> Coalición electoral independentista, próxima a ETA.

autonómicas y estatales. Pues bien, el Tribunal Constitucional desestimó, mediante sentencia 48/2003 de 12 de Marzo, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra esta ley orgánica, al estimar que sus preceptos eran conformes con la Constitución<sup>67</sup>.

173. También rechazó el TC los recursos interpuestos por “*Batasuna*” (Unidad) “*Herri Batasuna*” (Unidad Popular)<sup>68</sup>, y por la agrupación de electores “*Herritarren Zerrenda*” (Lista Popular)<sup>69</sup> contra las decisiones de rechazo de sus candidaturas a las elecciones municipales y al Parlamento Europeo de 2004. No obstante el TC otorgó, en su sentencia 85/2003, de 8 de Mayo, un amparo parcial a varias agrupaciones de electores de diversas localidades del País Vasco al estimar que no se habían respetado, en su caso, las exigencias constitucionales del artículo 23 CE, que reconoce el derecho a la participación política. Esta misma sentencia desestimó, en cambio, los recursos interpuestos por numerosas otras agrupaciones electorales cuyas candidaturas a las mismas elecciones locales tampoco habían sido proclamadas. Sobre estas cuestiones se han formulado varios recursos por parte de *Batasuna* y *Herri Batasuna*<sup>70</sup> y de varias agrupaciones electorales afines<sup>71</sup>, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recursos que se encuentran, en el momento de redactar el presente informe, pendientes de decisión.
174. Creo necesario, antes de concluir este capítulo sobre el País Vasco, referirme a un problema que fue sometido a mi consideración durante la visita, a saber, la situación de un grupo de profesores interinos<sup>72</sup> de la enseñanza pública vasca, a los cuales el Departamento de Educación del Gobierno Vasco había comunicado que no podrían seguir desempeñando las funciones docentes ejercidas hasta ese momento por no haber superado las pruebas de acreditación del perfil lingüístico correspondiente a las plazas que ocupaban. Dicho de otro modo, por carecer de los conocimientos de lengua vasca exigidos para ocupar sus plazas. Este colectivo se considera víctima de una discriminación por razones lingüísticas y ha formulado quejas ante diversas instancias nacionales e internacionales. Con posterioridad a la visita, me entrevisté con representantes de este grupo en Estrasburgo, los cuales me han remitido, además, abundante documentación.
175. Alegan estos profesores, entre otros agravios<sup>73</sup>, que el conocimiento de la lengua vasca no fue condición de acceso a la enseñanza pública y fue impuesto con

<sup>67</sup> El recurso ulterior del Gobierno Vasco ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos fue declarado inadmisibile mediante decisión de 3 de Febrero de 2004 por falta de legitimación activa del Gobierno recurrente.

<sup>68</sup> SSTC 5/2004 y 6/2004.

<sup>69</sup> STC 99/2004 de 27 de Mayo.

<sup>70</sup> Demandas números 25817/04 y 25803/04.

<sup>71</sup> Demandas números 35579/03, 35613/03, 35626/03, 35634/03 y 43518/04.

<sup>72</sup> A pesar de la denominación de “interinos” estos 157 profesores disfrutaban de estabilidad en su empleo, que ocupaban como mínimo desde hacía 15 años y en algunos casos desde hacía 25 años.

<sup>73</sup> Denuncian asimismo que el departamento de Educación exige el conocimiento de euskera a pesar de que las plazas que ocupan son para enseñar en castellano, que no se les ha permitido participar en los programas de “euskaldización” para docentes hasta el año 2000, que las dificultades de aprendizaje de la lengua vasca se acrecienta, en su caso, por razón de su edad y de residencia en zonas donde la lengua

posterioridad a la transferencia de las competencias educativas a la Comunidad Autónoma Vasca ignorando las condiciones en las que se llevó a cabo la transferencia de personal docente<sup>74</sup>. Coincido, por mi parte, con el Ararteko y el Defensor del Pueblo en que las medidas impuestas por conocer insuficientemente la lengua vasca contra estos profesores interinos, con una antigüedad muy elevada en el ejercicio de sus funciones, acarrear consecuencias desproporcionadamente gravosas para ellos. Sin perjuicio de la importancia que tiene el derecho de cada ciudadano a expresarse en la lengua oficial de su elección, estimo que las iniciativas destinadas a garantizar su ejercicio no pueden menoscabar la estabilidad laboral de un grupo de profesores, que representa menos de un 1% de la totalidad de los docentes al servicio de la administración autónoma vasca. Me parece preferible evitar las imposiciones en este terreno en el que debe hacerse gala de una gran prudencia y flexibilidad con el fin de reducir las tensiones sociales en relación con la cuestión lingüística y promover una práctica consensual del bilingüismo en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma Vasca.

## **XI. LA SITUACIÓN DE LOS GITANOS**

176. Los gitanos constituyen una parte importante de la población española, aproximadamente el 1,5 %. Según datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se trata de un colectivo entre 600.000 y 650.000 personas<sup>75</sup> (aunque las últimas estimaciones facilitadas por las propias organizaciones no gubernamentales gitanas lo cifran en 700.000), sedentarios en su mayoría, concentrándose sobre todo en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Valencia y Murcia así como en las grandes capitales del país. Es importante resaltar que en la Constitución no existe un reconocimiento formal ni una definición de minoría étnica. La norma fundamental reconoce y protege a todos los pueblos de España, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones. Sin embargo, al igual que en otros países miembros del Consejo de Europa, la

---

vasca es hablada muy minoritariamente, que el Decreto de perfiles lingüísticos se adoptó contra la opinión de los sindicatos mayoritarios, entre otros distintos argumentos.

<sup>74</sup> Estas condiciones quedaron reflejadas en la Ley 1/1993 del Parlamento Vasco de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no universitaria, que otorgaba la estabilidad en el empleo a aquellos interinos que acreditaran titulación académica y antigüedad.

<sup>75</sup> No existen estadísticas oficiales sobre la población gitana ya que los datos sobre pertenencia a un grupo étnico, religioso o basado en otra circunstancia económica o social están protegidos constitucionalmente por lo que estas variables no figuran en las cifras oficiales de población, empleo, educación, protección social, etc.

comunidad gitana sigue sufriendo cierto rechazo<sup>76</sup> y exclusión social y económica. A pesar de ello, a lo largo de los últimos años, numerosos gitanos se han integrado en la sociedad y han alcanzado unos niveles de vida satisfactorios y similares al resto de la población.

177. Las dificultades principales que afectan a la comunidad gitana se manifiestan en tres ámbitos fundamentalmente: vivienda, empleo e imagen social y discriminación. En cuanto al primer aspecto, y aunque se desconoce con exactitud el porcentaje de gitanos que vive en chabolas y en asentamientos, puede estimarse en torno al 10 o 12 % de este colectivo. Existe también una proporción importante que habita en viviendas en muy malas condiciones sin tener acceso a los servicios básicos (agua potable, luz, etc.). Unido a ello o como consecuencia de esta situación, existe un serio problema de hacinamiento que provoca importantes tensiones sociales.
178. El acceso al empleo es otra dificultad importante por la propia estrechez del mercado laboral en España pero también por la baja formación profesional de muchos gitanos. A ello hay que sumar, al igual que en otros países, una actitud de discriminación a la hora de acceder a los puestos de trabajo.
179. Debe reconocerse también que aún perviven en la sociedad española hacia la comunidad gitana algunos prejuicios y estereotipos que no se corresponden con la realidad de la vida cotidiana de la mayor parte del pueblo gitano . Pervive un importante desconocimiento de la riqueza cultural de dicha comunidad, y de sus costumbres tradicionales, la cual debería resaltarse y explicarse adecuadamente, con el fin de ofrecer una imagen más positiva de este colectivo de ciudadanos que gozan de los mismos derechos y obligaciones que todos los españoles. Otra cuestión distinta son los problemas derivados de la llegada en años recientes de grupos gitanos provenientes de algunos países del Este de Europa y que están, sin duda, en el origen de ciertos serios problemas de mendicidad ambulante agresiva e incluso, en algunos casos, de conductas claramente delictivas, que no pueden ni deben ser toleradas.
180. A estos puntos, cabría añadir los problemas en materia de escolarización que encuentran los niños gitanos. Aunque no hay en España escuelas especiales para gitanos (lo que promovería una práctica de discriminación generalizada), se está produciendo una concentración importante de niños pertenecientes a esta comunidad en algunos centros escolares públicos. Por lo general, existe un elevado grado de absentismo, retraso y abandono escolar, siendo muchos los niños que no pasan de la enseñanza primaria<sup>77</sup>. Por otra parte, no existe una práctica de incluir referencias a la historia y la cultura de la comunidad gitana en los programas escolares ni en los libros de texto. En este contexto, valoro muy

---

<sup>76</sup> Según el Comité consultivo de la Convención marco para la protección de las minorías nacionales de 27 de noviembre de 2003, siguen existiendo actitudes de rechazo y de hostilidad hacia los gitanos por parte de la población, los medios de comunicación y ciertas autoridades.

<sup>77</sup> Según datos de la Fundación Secretariado General Gitano, más del 70 por ciento de los gitanos mayores de 16 años, las mujeres en particular, no han completado los estudios primarios. Ello hace que haya muy pocos estudiantes gitanos cursando estudios secundarios o de formación profesional.

positivamente la reciente firma de un convenio de colaboración entre una organización gitana y el Ministerio de Educación y Ciencia para poner en marcha medidas que mejoren el acceso y la integración de la comunidad gitana en el ámbito educativo.

181. Durante mi visita a Andalucía, tuve la oportunidad de comprobar “in situ” algunas de las dificultades que aquejan a la población gitana. En esta Comunidad Autónoma vive prácticamente la mitad de los gitanos españoles, es decir alrededor de 300.000 personas. Al igual que en otras partes del país, en la últimas décadas se ha producido una mejora sensible en las condiciones de vida de este colectivo, provocada esencialmente por el acceso a los sistemas de protección social, sanitario, educativo y a la vivienda pública. Sin embargo, subsisten importantes problemas como los apuntados anteriormente.
182. En Andalucía, visité la comunidad de las “Tres mil viviendas” dentro del Polígono Sur, en la zona sur de la ciudad de Sevilla. Se trata de una zona, con un importante porcentaje de población gitana, con niveles distintos de degradación, especialmente agravados en algunas zonas del barrio con problemas comunes (básicamente, droga, alcoholismo, delincuencia, marginación, desempleo y un elevado grado de conflictividad social). A pesar de las importantes dificultades existentes, la Administración autonómica ha llevado a cabo importantes esfuerzos para paliar las carencias detectadas (por ejemplo, el Plan Integral que promueve el Ayuntamiento de Sevilla). En una reunión que mantuve con los representantes de la comunidad gitana, solicitaron una mayor participación de la Administración en el Plan Integral y que no se limite únicamente a los aspectos de seguridad. Asimismo, los representantes me expresaron su malestar y preocupación por la actitud de la policía que, según ellos, se centra en los aspectos más represivos. Según se me informó, existen otros asentamientos de mayoría gitana cerca de Sevilla, donde las condiciones de vida son mucho peores que en el Polígono Sur (por ejemplo en “*El Vacie*”, formado mayoritariamente por chabolas). Finalmente, se me solicitó que transmitiera su deseo de que la Pragmática dictada por los Reyes Católicos en 1499 fuera abolida, solicitud que, según se me informó, habría ya sido cursada a las autoridades españolas<sup>78</sup>. Aunque después de la entrada en vigor de la Constitución, que proclama la igualdad entre todos los españoles, este problema puede entenderse que ya está resuelto de “*lege lata*”, un gesto simbólico en la dirección solicitada sería bienvenido por la comunidad gitana española.
183. Los representantes de las organizaciones gitanas llamaron mi atención sobre la paralización del Programa de Desarrollo Gitano impulsado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, único programa de alcance nacional dirigido exclusivamente a la comunidad gitana. Para algunas de estas organizaciones, dicho Programa es un instrumento de carácter meramente asistencial y no de promoción integral de la comunidad gitana. Por su parte el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nos ha informado que si bien el Programa de Desarrollo

---

<sup>78</sup> Según esta norma, los gitanos (denominados “egipcianos”) deben tener “oficios conocidos” y no “vagar por los reinos” exponiéndose, en caso de incumplimiento, a severas sanciones como ser azotados, desterrados o reclusos a cadena perpetua.

Gitano, financiado por la Administración General del estado, las Comunidades Autonomas y los Municipios, solo ha incrementado ligeramente su presupuesto en los últimos años, sin embargo, se han constatado evidentes mejoras que afectan a la población gitana, por ejemplo, se ha incrementado en un 61 % el número de trabajadores gitanos y gitanas empleados dentro del propio Programa. Es fundamental, en cualquier caso, la participación activa de las organizaciones gitanas en cualquier estrategia gubernamental orientada al desarrollo y a la mejora de las condiciones de vida de esta comunidad. En este sentido, considero muy positiva la creación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y su participación en la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

## RECOMENDACIONES

184. El Comisario, de conformidad con el artículo 3, apartados b, c y e, y con el artículo 8 de la Resolución (99) 50 del Comité de Ministros, hace las siguientes recomendaciones a las autoridades españolas:

### Malos tratos

1. Investigar, de forma rápida, rigurosa y exhaustiva todas las denuncias de posibles torturas y malos tratos, así como los fallecimientos de detenidos en comisarías, cuarteles de la Guardia Civil y otras dependencias policiales, adoptándose, en su caso, las oportunas sanciones disciplinarias y penales. Establecer los procedimientos adecuados que garanticen que las denuncias formuladas por posibles malos tratos contra funcionarios de un determinado centro de detención, comisaría o cuartel de la Guardia Civil, no sean investigadas y, en su caso, respondidas directamente por los propios implicados, sino por servicios de inspección especializados, ajenos a los hechos investigados y bajo control de la superioridad.
2. Alargar los plazos de prescripción del delito de torturas y considerar la posibilidad de prever la imprescriptibilidad de este delito.
3. Proceder a retirar de las unidades y acuartelamientos donde aun puedan existir, las defensas anti-reglamentarias y peligrosas para la integridad de las personas.
4. En el caso de las policías autonómicas y locales, es fundamental determinar las causas que explican una proporción de casos de malos tratos muy superior a la de los cuerpos y fuerzas de seguridad estatales y adoptar, con la mayor rapidez todas las medidas necesarias para corregir esta situación. En este último punto, puede ser útil introducir procedimientos de control similares a los que utiliza la *Ertzaintza*.
5. Establecer los mecanismos necesarios para la reparación de las víctimas de torturas o malos tratos, llevando a cabo, en su caso, las reformas legislativas necesarias.
6. Revisar el régimen actual de la incomunicación, permitiendo que el detenido puede entrevistarse, al menos una vez, a solas con su abogado.

**El sistema penitenciario**

7. Revisar, en el marco de la futura Ley de enjuiciamiento criminal en preparación actualmente, la normativa que regula la prisión provisional, adecuándola a los criterios establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
8. Adoptar todas las medidas necesarias para disminuir progresivamente la saturación de los centros penitenciarios, construyendo nuevas instalaciones, rehabilitando las existentes y contemplando la aplicación efectiva de penas alternativas al ingreso en prisión y que faciliten la reinserción social del penado.
9. Llevar a cabo una revisión en profundidad de la atención psiquiátrica en las prisiones dotando a los centros de unidades de psiquiatría adecuadas para atender a los reclusos con enfermedades mentales y crear una red de establecimientos especializados para los casos más extremos contando, en su caso, con la colaboración de las administraciones sanitarias autonómicas.
10. Revisar y actualizar el Programa de Prevención de Suicidios.
11. Reforzar y ampliar los programas de desintoxicación y deshabitación de consumo de drogas, en particular el tratamiento con metadona en aquellos casos médicamente recomendables. Poner en práctica medidas más estrictas de control del tráfico de estupefacientes en las prisiones.
12. Mejorar la asistencia sanitaria en los centros penitenciarios, en particular en lo que se refiere a enfermedades infecto contagiosas.
13. Tomar todas las medidas necesarias para que la presencia de niños pequeños con sus madres en los centros penitenciarios tenga lugar en locales especialmente adecuados para la vida del niño.
14. Adoptar las garantías necesarias para que la información contenida en los Ficheros de Internos de Especial Seguimiento sea utilizada exclusivamente por las unidades autorizadas y dentro del estricto respeto a las disposiciones de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y sin que en ningún caso pueda suponer la aplicación de un régimen disciplinario no previsto en la Ley y Reglamento penitenciarios. Facilitar el acceso de esta información a los responsables de la Agencia Española de Protección de Datos y a los jueces de vigilancia penitenciaria. Regular estos ficheros en la Ley y Reglamento penitenciarios.
15. En Cataluña, deben adoptarse las medidas necesarias para reducir la saturación que padecen algunos centros y evitar que vuelvan a producirse casos de malos tratos como los de *Quatre Camíns*. Con respecto a estos graves hechos, deben aclararse las responsabilidades administrativas y, en su caso, penales de los funcionarios implicados en las agresiones físicas que sufrieron los reclusos trasladados con motivo de las conductas violentas y agresivas hacia funcionarios y directivos del centro. La impunidad de estas conductas no es aceptable.

**La situación de los centros de reforma de menores**

16. Tomar todas las medidas necesarias para evitar casos de abuso y de malos tratos en los centros de reforma de menores. Es aconsejable que los Jueces y Fiscales de Menores visiten periódicamente los centros y comprueben que las condiciones de acogida y de trato del menor son las adecuadas.

**La administración de justicia**

17. Aprobar las reformas necesarias en el ámbito legislativo y presupuestario para reducir la duración excesiva de los procesos, incrementando el número de órganos judiciales, implantando con la mayor celeridad posible la Oficina Judicial, introduciendo la justicia de proximidad para tratar de los casos de menor envergadura y modificando la configuración y alcance del recurso de casación ante el Tribunal Supremo.
18. Introducir la doble instancia en el ámbito penal, disponiendo la posibilidad de un recurso de apelación contra todas las sentencias condenatorias dictadas en primera instancia de conformidad con lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y examinar la posibilidad de ratificar el Protocolo n° 7 al CEDH.
19. Tramitar la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal de manera a simplificar los procesos y reducir los plazos, regulando las escuchas telefónicas de manera compatible con las exigencias del Convenio Europeo de Derechos Humanos e introduciendo la posibilidad de revisión de las sentencias dictadas a resultas de procedimientos judiciales que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado contrarios al CEDH.

**Tribunal Constitucional**

20. Tomar en consideración urgentemente las quejas del TC reformando la configuración y alcance del recurso de amparo constitucional de manera a reducir su número y a permitir a este Alto Tribunal dedicar sus mejores esfuerzos al examen de las importantes cuestiones sustantivas sometidas a su conocimiento.

**Inmigración y asilo**

21. Adoptar e impulsar todas las medidas necesarias, a escala nacional y europea, para combatir el tráfico de personas que tenga por objeto la inmigración ilegal.
22. Facilitar el empadronamiento de los extranjeros y adoptar medidas que eviten la utilización de la información contenida en el padrón para sancionar al inmigrante en situación irregular.

23. Llevar a cabo las reformas necesarias en los Centros de Internamiento de Extranjeros a fin de mejorar las condiciones de acogida. Agilizar el proyectado traslado del centro de La Verneda en Barcelona a las nuevas instalaciones en la Zona Franca de dicha ciudad.
24. Garantizar que los extranjeros internados en los centros dispongan, en todo momento, de toda la información necesaria sobre su situación. Todos los centros deben distribuir a las personas que ingresan una hoja con los derechos y deberes, explicados en forma clara y completa. Esta información debe ser distribuida en varias lenguas, al menos inglés, francés y árabe. La información en lenguas extranjeras debe ser correcta y evitar errores que puedan producir malentendidos.
25. Facilitar, en todo momento, el acceso de los internos a la asistencia letrada de oficio y a un intérprete gratuito.
26. Los Colegios de Abogados deben dedicar los recursos necesarios a la formación específica en materia de extranjería, inmigración y asilo de los letrados que integren el turno de oficio y que atienden a los extranjeros en situación irregular, y demandantes de asilo.
27. Establecer reglas claras en materia de acceso de las organizaciones no gubernamentales a los centros de internamiento.
28. Adoptar las medidas necesarias para que las expulsiones y las devoluciones se lleven a cabo desde un respeto estricto a la legislación vigente, en particular el derecho a la asistencia jurídica y a un intérprete así como la motivación de la resolución y la indicación de los recursos que puedan interponerse. En este sentido, todos los casos de expulsiones o devoluciones irregulares deben ser investigados exhaustivamente y adoptarse las sanciones administrativas y penales a que hubiere lugar.
29. Evitar toda expulsión o devolución colectiva de extranjeros, garantizándose la instrucción de los pertinentes expedientes individuales de expulsión, si es el caso, y garantizando también el derecho de recurso así como la situación de los demandantes de asilo.
30. Adoptar las medidas necesarias en relación con los asaltos masivos de inmigrantes a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla, para que la vida e integridad física de estas personas sean debidamente respetadas y, en la medida de lo posible y con el acuerdo de las autoridades marroquíes y otros países implicados en estos procesos migratorios, dispensar un trato humanitario a estas personas, garantizando su derecho a solicitar asilo, y que su retorno al país de origen, en su caso, se haga con respeto pleno a su dignidad de seres humanos y garantizando su integridad física.

31. Impulsar decididamente una política común en materia de emigración en el seno de la Unión Europea, para hacer frente en mejores condiciones a los fenómenos de emigración masiva e incontrolada, que hoy afectan con especial intensidad a los Estados del área mediterránea ( España, Malta o Italia ) previniéndose la cooperación de y con los países de origen de dicha emigración.
32. En el caso de aquellos extranjeros que, por diversas razones, no puedan ser devueltos estudiar la posibilidad de documentarles, por ejemplo a través de la expedición de la tarjeta sanitaria con carácter general, no condicionada al empadronamiento de la persona. Resulta necesario, asimismo, el mantenimiento y el incremento del gasto social para atender a estas personas y estudiar vías de acceso a determinados ámbitos laborales que mejoren su situación..
33. Adoptar todas las medidas necesarias para la adecuada acogida y atención de los menores extranjeros no acompañados.
34. De acuerdo con la legislación vigente, los menores deben ser documentados, sin excepción alguna, transcurridos los nueve meses desde la puesta a disposición de los servicios de protección de menores.
35. Encontrar alternativas a la prueba oseométrica, teniendo en cuenta los serios problemas de fiabilidad que presenta.
36. Cerrar, con carácter inmediato, el centro de menores extranjeros no acompañados de Llanos Pelados en Fuerteventura y efectuar el traslado a unas instalaciones que reúnan unas condiciones aceptables de acogida y de atención. Dotar a la Consejería de Asuntos Sociales del Cabildo Insular de los medios necesarios para llevar a cabo este traslado y para atender convenientemente a todos los menores extranjeros no acompañados que lleguen a la isla o se encuentren en ella.
37. Respetar escrupulosamente todas las exigencias legales del procedimiento de solicitud de asilo debiendo evitarse cualquier caso de expulsión o devolución irregular.
38. Dotar a las Oficinas de Extranjeros de los medios humanos y materiales necesarios para que puedan tramitar rápida y eficazmente todas las solicitudes de asilo que se presenten.
39. En relación con los solicitantes de asilo, garantizar el acceso sin restricciones a dicho procedimiento, en particular el derecho a la asistencia letrada y a un intérprete.
40. En el caso de los polizones, debe considerarse la revisión de la Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería de 9 de abril de 2002 y garantizar su acceso a la asistencia letrada en cualquier circunstancia.

**El tráfico de seres humanos**

41. Reforzar las disposiciones legales orientadas a la persecución de las redes de tráfico de personas.
42. Reforzar los mecanismos de protección de las mujeres víctimas del tráfico en el doble sentido de garantizar la defensa de sus derechos fundamentales y llevar a cabo las acciones penales correspondientes contra los traficantes.

**La violencia de género**

43. Estudiar la aprobación y la puesta en práctica de disposiciones relativas al asilo de mujeres víctimas de la violencia de género con carácter general. Hasta que se adopte una decisión sobre esta cuestión, las autoridades españolas deberían observar un criterio de flexibilidad en este ámbito.
44. Establecer mecanismos más claros y precisos de protección a la mujer extranjera en situación irregular, víctima de la violencia de género evitando, en la medida de lo posible, la incoación de un expediente de expulsión a aquellas personas que acuden a una comisaría de policía a denunciar casos de violencia doméstica.
45. En el caso de presentación de una solicitud de orden de protección para las víctimas de la violencia doméstica, adoptar todas las medidas necesarias para que el juez resuelva con la mayor rapidez y, una vez dictada la orden, sea notificada y comunicada inmediatamente a las partes y las Administraciones públicas competentes.

**El apoyo y a la asistencia a las víctimas del terrorismo**

46. Reforzar y perfeccionar los mecanismos de ayuda y asistencia a las víctimas del terrorismo.
47. Mejorar la coordinación entre las diversas administraciones que gestionan ayudas en beneficio de las víctimas del terrorismo y establecer una oficina única para gestionar el conjunto de las ayudas a las víctimas .
48. Establecer los mecanismos necesarios para atender ágilmente a todas las víctimas del terrorismo evitando trámites prolongados.
49. Dispensar a las víctimas la atención adecuada con ocasión de la celebración de los juicios contra los acusados por delitos de terrorismo, facilitándoles la información adecuada y garantizándoles, en toda la medida de lo posible, la serenidad, tranquilidad y respeto que exige su condición de víctimas durante su presencia y participación en la vista oral.

**País Vasco**

50. Continuar y reforzar las medidas adoptadas por las fuerzas de seguridad del País Vasco y estatales, contra el rebrote de la kale-borroka, actos de violencia callejera e intimidaciones sobre cargos electos en el ámbito nacional, autonómico y local y cualquier otro tipo de chantaje terrorista que se produzca sobre las personas.
51. Otorgar carácter prioritario a la protección y solidaridad con las víctimas del terrorismo, perseverando en el diálogo iniciado con las asociaciones de víctimas del terrorismo a la búsqueda de respuestas adaptadas a sus necesidades reales, poniendo en práctica con prontitud aquellas medidas que aparezcan necesarias para mejorar su situación material y para aliviar, en la medida de lo posible, su dolor.
52. Reconsiderar la situación del grupo de profesores interinos que no han podido acreditar el perfil lingüístico exigido para las plazas que ocupan desde hace muchos años, evitando las medidas gravosas contra ellos por ese motivo.

**La situación de los gitanos**

53. Adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de la comunidad gitana a la vivienda (erradicando progresivamente el chabolismo), al empleo y a la educación.
54. Revitalizar el Programa de Desarrollo Gitano y contar con la participación activa de las organizaciones gitanas en esta o cualquier otra estrategia gubernamental que persiga el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida de la comunidad.



