

TOMÉ GARCÍA, J.A.: *Internamiento preventivo de extranjeros conforme al nuevo Reglamento de los CIE*, Madrid, Colex, 2014, 346 pp. ISBN: 978-84-8342-433-9.

1. El Reglamento de régimen interior de los Centros de internamiento de extranjeros (en adelante, Reglamento) se aprobó el pasado 2014 entre las críticas de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, de la abogacía, de asociaciones de fiscales y jueces e incluso de algún sindicato de la Policía Nacional. Se trata, pues, de un Reglamento claramente contestado, si bien, como es natural, se aprecian diferencias en la intensidad de esas críticas y en los motivos y la extensión de las razones que las fundamentan, incluso entre quienes han abordado la lectura de la nueva regulación con conocimiento de la realidad de estos espacios y con un claro enfoque de defensa de los derechos humanos. Y este, creo, es el caso de este estudio dedicado al Reglamento, aparecido poco tiempo después de su publicación en el BOE.

En efecto, para realizar este estudio, J.A. Tomé García no sólo se ha servido de los textos legales y los manuales, monografías y artículos doctrinales sobre la materia; también ha manejado, además de la práctica jurisprudencial y los documentos elaborados por instituciones como la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, los numerosos informes redactados por las asociaciones, organizaciones y colectivos que trabajan en los CIE. Además, ha adoptado una visión declaradamente favorable a la garantía de los derechos humanos, huyendo de esa supuesta y peligrosa imparcialidad tan frecuente en los trabajos académicos. La perspectiva, por tanto, es todo lo completa que cabe y no está en absoluto alejada de la realidad. Sin embargo, a mi juicio quizás resulte en exceso optimista cuando se felicita por la aprobación del texto, confiando en que comporte una mejora en las condiciones en que se producen los internamientos de personas extranjeras en centros no penitenciarios en nuestro país. Mejorar era, ciertamente, fácil. Pero el tiempo está dando la razón a quienes pensábamos que la aprobación del Reglamento no fue sino una operación de maquillaje de un Gobierno acorralado por una opinión pública cada vez más consciente de su errada política migratoria. Cabe recordar que en los meses previos a su aprobación fallecieron personas internadas en los CIE de Madrid y Barcelona, y que también murieron, en extrañas circunstancias, quince jóvenes en la Playa del Tarajal, en Ceuta. Es en este contexto en el que se aceleró la aprobación de un texto que anuncia “una profunda reforma” (*vid. EM*), pero en realidad no hace sino sustentar el *status quo*. Meses más tarde, de hecho, nada ha cambiado; lo cual, en este caso, como en cualquier otro en que lo que debe cambiar, para cesar, es la vulneración constante de derechos humanos, comporta que la situación está peor.

2. En cualquier caso, la pertinencia del objeto de estudio resulta incuestionable, máxime porque el autor lo ha abordado de forma amplia. La monografía resulta particularmente útil porque, pese a lo que el título pueda sugerir, no se limita a estudiar el Reglamento, sino que proporciona una visión completa de toda la regulación referente a los internamientos. De hecho, de los siete capítulos que lo conforman, sólo el último se dedica al análisis de la normativa referida a los CIE en sí, y por tanto, del Reglamento que regula su régimen interno. El Capítulo I abre con “Cuestiones generales”, que ilustran sobre los antecedentes, las características y los presupuestos generales internamiento como medida cautelar. El Capítulo II se centra en los requisitos establecidos para autorizar un internamiento, esto es, los supuestos en que cabe y las circunstancias que deben concurrir. El Capítulo III analiza la detención cautelar previa a la solicitud de internamiento, diferenciando entre la detención que se produce cuando no se ha tramitado aún un procedimiento sancionador y la detención que se ordena cuando sobre el extranjero ya ha recaído la sanción de expulsión. El Capítulo IV desgana las principales cuestiones relativas al procedimiento para autorizar el internamiento: solicitud, competencia, sustantación, resolución del procedimiento y recursos frente al auto. Los Capítulos V y VI se refieren a dos situaciones específicas de internamiento: respectivamente, la de menores extranjeros y la de los extranjeros cuya expulsión no es gubernativa, sino judicial. Y finalmente, como ya antes se indicó, es el capítulo final, esto es, el VII, el que se dedica específicamente al estudio de los CIE, analizando sucesivamente algunas cuestiones generales, la estructura y organización de los centros, el estatuto jurídico de los internos, los procedimientos de actuación y los mecanismos de control e inspección.

Siendo la amplitud del objeto una de las múltiples virtudes del estudio, también comporta un elemento de riesgo. El Derecho de extranjería es particularmente inestable, ya no sólo por el empleo que de él vienen haciendo los partidos políticos que se vienen alternado en el gobierno de este país, sino también porque debe adecuarse a la normativa de la UE, en lo que ésta le afecte. Lógicamente, cuantos más aspectos se tratan en cualquier estudio sobre Extranjería, más posibilidades hay de que una reforma legislativa o una sentencia del TJUE puedan afectar lo analizado. Y han ocurrido ambas cosas, de forma que algunos desarrollos pueden no resultar ya válidos, y deben actualizarse por parte del lector (o en una segunda edición del libro). Así, por una parte, tras la STJUE (Sala Cuarta) 23 abril 2015 resulta incierto si en lo sucesivo la mera estancia irregular puede ser sancionada o no con multa (y obligación de abandonar el territorio nacional), por lo que, en espera de una aclaración más definitiva del asunto, se impone una lectura precavida de las menciones que puedan hallarse a este respecto en Internamiento preventivo... (v.gr., p. 65). Por otra parte, también se han producido reformas legislativas con posterioridad a la publicación del trabajo. Una de ellas ya había sido advertida como posible por parte del autor: se trata de la referida a las “devoluciones en caliente” (p. 85), cuya “legalización” por el Gobierno, tal y como se anotó que podría ocurrir (nota 43), fue finalmente acometida, en concreto por medio de la Ley de Seguridad Ciudadana (DF 1ª de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, *BOE*, 31–III–2015). Otra reforma, introducida también a través de esta norma, ha pasado más desapercibida, quizás por no haber sido anunciada: se trata de su art. 13, que dispone que “los extranjeros no podrán ser privados de su documentación de origen salvo en el curso de investigaciones judiciales de carácter penal”. Así, desde la entrada en vigor de esta Ley, no cabe entender que la autoridad policial, en calidad de instructora de un expediente de expulsión, pueda retener, como medida cautelar, el pasaporte de la persona extranjera (tal y como, entonces correctamente, se proponía en p. 201). Además, como quiera que el libro también aborda la regulación del internamiento, interesa advertir que, después de su aparición, se publicó una interesante Circular de la Policía Nacional (Circular 6/2014, de 11 de julio) sobre los “criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento”.

3. Por otra parte, es preciso tener presente que con posterioridad a la publicación del libro el TS anuló algunas disposiciones del propio Reglamento, a través de su Sentencia de 10 febrero 2015. Se trata, en particular, de tres cuestiones. La primera se refiere a los arts. 7.3º y 16.2º.k) del Reglamento, relativos a las características del internamiento de unidades familiares, que, según el TS no atenderían a lo establecido en la Directiva de retorno, y en relación con los cuales la monografía apunta a la necesidad de que se realice una interpretación conforme. La segunda es el art. 21.3º, que preveía la posibilidad de un segundo internamiento por las mismas causas, cuya contrariedad con la Ley de Extranjería es puesta de manifiesto por el autor del trabajo (*vid.* pp. 193–194). Por último, sobre el art. 55.2 del Reglamento, que pretendía posibilitar desnudos integrales en los registros a las personas internas, el TS ha declarado, sintéticamente, que excede lo previsto tanto en la Ley de Extranjería como en la doctrina del TC; y a esta posibilidad también se apunta en la monografía, advirtiendo de las fuertes críticas que el precepto suscitó (p. 286).

Estos avances dan una idea acertada sobre el tipo de análisis que se hallará en la obra. A pesar de las dificultades que acarrea no haber escatimado en la elección de los aspectos a tratar, el trabajo es profundo, está realizado con evidente espíritu crítico y, como antes se puso de manifiesto, se mantiene pegado a la realidad. Buena prueba de ello son las denuncias de las múltiples irregularidades e ilegalidades que se producen en la práctica de los internamientos. Así, por ejemplo, se advierte sobre la falta de uniformidad judicial en el internamiento de nacionales de otros Estados miembros de la UE (pp. 123–126); sobre la ilegalidad de las detenciones policiales de personas extranjeras que, a pesar de estar identificadas, son trasladadas a comisaría para, una vez allí, abrir el expediente sancionador en su contra y solicitar el internamiento (pp. 130 ss); sobre el problema que plantea la ausencia de reconocimiento explícito de legitimación del letrado de guardia para planear el recurso frente a la denegación del habeas corpus (pp. 164–165); sobre la persistencia de las redadas para la identificación de personas por perfil racial (pp. 140–142); sobre la ilegalidad de la solicitud de internamiento anterior a la incoación del procedimiento preferente (pp. 169–171) y las corruptelas policiales consis-

tentes en reiterar la solicitud a distintos órganos jurisdiccionales, cuando alguno dicta auto contrario al internamiento (p. 171, nota 4), o en presentar las solicitudes ante juzgados incompetentes, por ser supuestamente más proclives a acordar el internamiento (p. 174); o sobre la falta de claridad en los recursos frente al auto de internamiento (pp. 204 ss).

4. El internamiento preventivo de personas extranjeras por su irregularidad administrativa es una medida que la propia regulación europea que lo bendice establece que ha de tener carácter excepcional, porque comporta graves implicaciones personales a quienes lo padecen, incluso cuando la normativa dispone que los centros no pueden tener carácter penitenciario, lógicamente pensando en espacios que se hallen en mejores condiciones; e incluso cuando formalmente el único derecho del que se puede privar a la persona es el derecho a la libertad de movimientos. Pero en *Internamiento preventivo...* se pone de relieve la complejidad jurídica que encierran los internamientos –diferentes órdenes jurisdiccionales, jurisprudencia y prácticas divergentes–, y lo escasamente garantista que resulta la normativa con la persona sobre la que pende el peligro de la privación de libertad (disponiendo, por ejemplo plazos en exceso breves para realizar alegaciones a la solicitud de internamiento); además, se advierte de la existencia de prácticas policiales incorrectas, cuando no ilegales; se pone de manifiesto el nefasto estado de los CIE en España, y se da cuenta de las denuncias que se vienen planteando, en relación con la vulneración de derechos humanos, tanto antes del ingreso como en el interior de los centros. Por ello, entre las escasas discrepancias que mantengo con el autor, sí me referiría a una que puede sorprender, y es su manifestación de “comprensión” con el Ministerio Fiscal, cuando critica ciertas prácticas letradas, como las consistentes en solicitar la adopción de la cautelarísima al juzgado de instrucción de guardia (pp. 102–104). Si, por más que resulte cuestionable, se ha atribuido competencia a estos juzgados, cuando los de lo contencioso–administrativo se encuentran cerrados, no es de extrañar que se prefiera presentar los recursos ante ellos, probablemente más proclives a admitirlos, explotando todas las posibilidades que puedan resultar favorables a la defensa de quienes, por lo general, salen tan perjudicados por la normativa y su aplicación. Por otra parte, tampoco estoy de acuerdo con que la inexistencia de tratado para la devolución o expulsión (se entiende, con el Estado de origen del extranjero) no sea una cuestión a plantear en las alegaciones ante el juez de lo penal que se pronunciará sobre el internamiento (nota 58, p. 96); máxime, teniendo en cuenta que el propio autor advierte que es una circunstancia a valorar (p. 110). De hecho, este es uno de los aspectos que la autoridad policial que solicita el internamiento, a tenor de la citada Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía (que cabe insistir en que no se había publicado cuando apareció la obra), debería justificar. Pero, en cualquier caso, estas discrepancias son menores, y quizás fruto de una mala comprensión de lo escrito. La monografía es, sin duda, una obra rigurosa, que resultará de enorme utilidad a académicos y prácticos por igual.

Patricia OREJUDO PRIETO DE LOS MOZOS *

VESTRI, G.: *Inmigración y extranjería. Amparo jurídico–legal de los menores de edad inmigrantes no acompañados*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, 294 pp., ISBN 978–84–9033–772–1.

VINAIXIA I MIQUEL, M.: “El derecho de residencia de los nacionales de terceros estados, familiares de ciudadano de la UE, en el territorio del estado de origen (Comentario a la STJUE 12 marzo 2014, as. C–456/2012, O y Minister voor Immigratie, Integratie en asiel y Minister voor Immigratie, Integratie en asiel y B)”, *La Ley: Unión Europea*, nº 16, 2014, pp. 54–64.

* Profesora titular de DIPr. Universidad Complutense de Madrid.