



---

# Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Inmigración y Derechos Humanos

Presentado por:

***Mariya Rumenova Georgieva***

Tutelado por:

***Javier García Medina***

*Valladolid, 15 de Junio de 2015*

**Resumen:** La inmigración es un fenómeno que afecta a multitud de personas siendo necesario que los Estados adopten medidas legislativas y lleven a cabo actuaciones adecuadas para garantizar el respeto a sus derechos en consonancia con los textos internacionales que ya han previsto dicha protección. Entre otras cuestiones, resulta imprescindible promover la igualdad y la no discriminación en cualquier ámbito de la vida social, económica, política y cultural o replantearse la conveniencia y eficacia de algunas de las medidas preexistentes. Es una realidad innegable que la situación actual de los inmigrantes en España no es tan buena como debiera ser y existen muchas materias en las que es necesario seguir trabajando para lograr la total garantía de los derechos de toda persona.

**Abstract:** Immigration is a phenomenon that affects to lots of people. That's why Governments must adopt legislative measures and carry out adequate practices in order to ensure respect for human rights, according international agreements have already done. Among other issues, it's essential to promote equality and non discrimination at social, economic, politic and cultural fields. They also must think a bit more about the suitability and effectiveness of some of the present measures. It's undeniable that the current situation of immigrants in Spain is not as good as it should be and there still exist many areas that need to get improved in order to achieve full guarantee for human rights.

**Palabras clave:** derechos humanos, inmigración, extranjero, discriminación, devolución en caliente, sanidad

**Key words:** human rights, immigration, foreigner, discrimination, push-backs, health

## **Índice:**

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN-----                              | 5  |
| 2. CONCEPTO DE MIGRACIÓN E IDEAS GENERALES-----   | 6  |
| 3. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL-----              | 8  |
| 3.1. Instrumentos generales-----                  | 8  |
| 3.1.1. ONU-----                                   | 8  |
| 3.1.2. Consejo de Europa-----                     | 9  |
| 3.1.3. Unión Europea-----                         | 10 |
| 3.2. Instrumentos específicos-----                | 11 |
| 3.2.1. ONU-----                                   | 11 |
| 3.2.2. Unión Europea-----                         | 11 |
| 3.2.3. OIT-----                                   | 13 |
| 4. NORMATIVA INTERNA-----                         | 14 |
| 4.1. Recorrido histórico-----                     | 14 |
| 4.2. Constitución de 1978: Artículo 13-----       | 17 |
| 4.2.1. Apartado 1-----                            | 17 |
| 4.2.2. Apartado 2-----                            | 18 |
| 5. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN----- | 22 |
| 5.1. Uso de perfiles étnicos-----                 | 24 |
| 5.2. Libertad religiosa-----                      | 30 |
| 5.3. Medios de comunicación-----                  | 30 |
| 6. DERECHOS SOCIALES-----                         | 33 |
| 6.1. Sanidad-----                                 | 33 |
| 6.2. Educación-----                               | 38 |
| 7. INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS-----              | 41 |

|   |    |
|---|----|
| 7.1. Duración-----                          | 42 |
| 7.2. Relación con la legislación penal----- | 42 |
| 7.3. Motivos de detención-----              | 43 |
| 7.4. Internamiento de menores-----          | 43 |
| 7.5. Medidas alternativas-----              | 44 |
| 7.6. Condiciones en los CIEs-----           | 44 |
| 7.7. Actuación de los funcionarios-----     | 47 |
| 7.7.1. Investigación-----                   | 48 |
| 7.7.2. Asistencia médica-----               | 48 |
| 7.7.3. Formación -----                      | 49 |
| 8. ENTRADA DE EXTRANJEROS-----              | 49 |
| 8.1. Puestos habilitados-----               | 49 |
| 8.2. Puestos no habilitados-----            | 50 |
| 8.2.1. Devoluciones-----                    | 50 |
| 8.2.2. Concertinas-----                     | 54 |
| 9. MENORES NO ACOMPAÑADOS-----              | 55 |
| 9.1. Determinación de su edad-----          | 55 |
| 9.2. Internamiento-----                     | 56 |
| 9.3. Autorización de residencia-----        | 57 |
| 9.4. Supuesto problemático-----             | 57 |
| 10. CONCLUSIONES-----                       | 58 |

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de estudiar la situación de las personas migrantes en España y, en particular, el reconocimiento normativo de sus derechos y el respeto efectivo de los mismos. Para ello vamos a analizar los instrumentos internacionales que rigen la materia, principalmente provenientes de la Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa. Asimismo realizaremos un breve estudio del constitucionalismo español, centrándonos en la Constitución vigente. Además, traeremos a colación la pertinente legislación sobre extranjería, encabezada por la Ley Orgánica 4/2000, y jurisprudencia precedente especialmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. También vamos a considerar las críticas, elogios y recomendaciones que realizan los diversos organismos internacionales, tanto de carácter institucional como no gubernamental, y nacionales, destacando en gran medida a la Defensora del Pueblo. Además, invocaremos la opinión de importantes personalidades dedicados a la defensa de los derechos humanos.

Todos somos conscientes de la realidad actual que lleva a muchos españoles a abandonar el país en la búsqueda de mayores oportunidades de realización laboral, pero ello no es incompatible con que muchas otras personas, de distintas nacionalidades y en diferentes circunstancias, decidan venir a España, bien para establecer aquí su residencia o bien como mero tránsito hacia otros países europeos. Independientemente de la finalidad perseguida, todos somos titulares de ciertos derechos reconocidos internacionalmente por nuestra condición humana y que España se ha comprometido a respetar. Sin embargo, no en todos los casos podemos calificar la actuación estatal, o en su caso la omisión, como respetuosa y acorde a las obligaciones internacionales. Siendo así, hemos decidido centrarnos en aquellas vulneraciones e injusticias de las que muchas personas son víctimas hoy en día, debido a su diferente origen nacional.

En la primera parte del trabajo haremos un análisis de la normativa internacional que protege a las personas migrantes, siendo en la segunda parte donde tratemos problemas específicos, tales como la discriminación, la reducción de prestaciones sociales, el internamiento en centros de extranjeros o las ampliamente conocidas devoluciones en caliente.

## 2. CONCEPTO DE MIGRACIÓN E IDEAS GENERALES

La migración es un fenómeno que acompaña al hombre desde tiempos remotos, puesto que siempre ha buscado establecerse en los lugares que le ofrecen mejores oportunidades de supervivencia y desarrollo adecuado. Aunque el motivo económico haya estado en la base de las movilizaciones, no es la única causa que explica semejante situación. También podemos hallar migraciones debidas a persecuciones o conflictos bélicos o a las meras preferencias personales respecto al lugar en el que uno desea establecer su centro social y económico de vida.

El primer asentamiento humano se produjo en África, desplazándose desde ahí el hombre a cualquiera de los otros territorios hoy habitados. Visto así, podemos considerar que, en el fondo, todos somos migrantes y la vinculación con un determinado territorio es efímera, no debiendo sobreponerse a lo que es esencialmente la condición humana. Es decir, podemos aceptar que existan ciertos privilegios para aquellos que tienen una conexión por razón de nacimiento con un concreto lugar, pero no podemos mermar en ningún caso la garantía de los derechos humanos que son propios de cualquier persona por el mero hecho de serlo. No debiera prevalecer la condición de nacional frente a la condición de persona.

La migración se puede entender desde dos puntos de vista: a la luz del Estado de origen nos encontramos con emigrantes y, desde la perspectiva del Estado de destino, con inmigrantes. Pero esta distinción genera frecuentemente, y al menos en el caso de España, diferentes percepciones en la opinión social, asociando consecuencias negativas a la condición de inmigrante, viéndolo como una figura ajena y extraña cuyo propósito es aprovecharse de las oportunidades laborales y prestaciones sociales; pero al mismo tiempo elogiando la actuación de los emigrantes nacionales al considerarlos víctimas inocentes que no hacen sino intentar mejorar sus condiciones de vida. Es una contradicción que no tiene justificación real y se ve agravada en cierta manera por las diferencias terminológicas, por lo que algunos autores proponen sustituir estas expresiones por la genérica “transmigrantes”<sup>1</sup>. Ello tiene sentido teniendo en cuenta que la persona que se traslada a otro país mantiene ambas condiciones al mismo tiempo.

El artículo 1 de la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, de 1985, señala que extranjero es toda persona que no es nacional del país en el que se halla. El concepto, amplio, llega a incluir a los inmigrantes, los

---

<sup>1</sup>DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág.34

refugiados y los apátridas. El artículo 1 de la LO 4/2000 sigue las mismas pautas, considerando que es extranjero aquel que no tiene nacionalidad española.

Acorde señala Javier de Lucas<sup>2</sup> hoy podemos hallar ocho diferentes estatus sociales: nacionales, ciudadanos comunitarios residentes, ciudadanos comunitarios no residentes, no comunitarios residentes, no comunitarios temporales, demandantes de asilo, sin papeles no expulsables y sin papeles expulsables.

El derecho de extranjería constituye hoy una rama del Derecho que se ocupa de regular la entrada, permanencia y salida de los extranjeros y los derechos de los que gozan en España<sup>3</sup>. Hoy, al utilizar este término, parece haberse abandonado la consideración de mero no nacional, ya que ello podría dar a entender ausencia o limitación de derechos, cuando realmente no es así.

España ha sido típicamente un país emisor de migrantes, aunque en las dos últimas décadas la tendencia se ha invertido dada la gran expansión económica y social de que ha sido objeto, siendo uno de los países con mayor índice de inmigración. Sin embargo, la crisis económica ha hecho mella en todos los colectivos, sin excepcionar éste, que acorde señala el Defensor del Pueblo<sup>4</sup>, está expuesto a mayores riesgos en cuanto a sus posibilidades laborales. Posibles razones para ello son su ocupación en los sectores más precarios, tales como la construcción, el sometimiento a condiciones de temporalidad y la tenencia de menor antigüedad laboral.

En efecto, podemos señalar que durante el primer semestre de 2014 por ejemplo, la población residente en España se redujo en casi 50.000 personas<sup>5</sup>, dado que emigraron más españoles de los que regresaron al país, al mismo tiempo que extranjeros, principalmente rumanos y marroquíes, abandonaron su residencia en España para regresar a sus países de origen o trasladarse a países europeos más prósperos. En el caso de Castilla y León la población disminuyó en 978 personas, lejos del caso de Cataluña o la Comunidad de Madrid, donde el descenso afectó a más de 18.000 personas en cada una.

---

<sup>2</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág.18

<sup>3</sup> ABARCA JUNCO, Ana Paloma, y otros. *Derecho Internacional Privado*. Madrid: UNED, 2013. Pág. 278

<sup>4</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2013

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística (10.12.2014). Cifras de Población. Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2014 <http://www.ine.es/prensa/np884.pdf> (Fecha de consulta: 26.03.2015)

### 3. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL

#### 3.1. Instrumentos generales

Existen multitud de instrumentos jurídicos de carácter internacional que regulan los derechos humanos, incluyendo referencias explícitas o implícitas a la inmigración. Vamos a realizar un recorrido sobre diversos textos indicando los preceptos específicos que abordan la cuestión de extranjería.

##### *3.1.1. Organización de las Naciones Unidas*

###### *a) Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948*

Cabe citar el artículo 13, que reconoce la libertad de circulación de cualquier persona y la libre elección de su residencia. Además añade que existe el derecho de salir de cualquier país, incluido el propio y asimismo regresar a él. Ello no ha sido así siempre, por ejemplo durante el periodo de Guerra Fría, los países comunistas prohibían a sus ciudadanos acudir a países del bloque occidental. En caso de desobediencia eran considerados traidores a la patria y, si regresaban a su Estado de origen, sufrían el correspondiente castigo de prisión, sin perjuicio de las represalias de que eran objeto, entre tanto, sus familiares.

En consonancia con el citado artículo 13 podemos mencionar el art. 45 de la CDFUE, según el cual los ciudadanos de la Unión Europea tienen derecho a circular y residir libremente en el territorio de cualquier Estado miembro. Además, señala, que estas libertades también pueden hacerse extensivas a los extranjeros residentes legalmente en un Estado miembro.

El artículo 14 de la DUDH se refiere en particular al derecho de asilo y el artículo 15, al derecho a la nacionalidad, pudiendo ésta ser modificada e imposibilitando su privación arbitraria. El art. 2.1 contiene un principio de no discriminación, dado que otorga la totalidad de derechos y libertades proclamados en la Declaración a cualquier persona sin distinguir por sus circunstancias, entre las que incluye expresamente el origen nacional.

###### *b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966*

El art. 13 contiene una serie de garantías aplicables a los extranjeros que residan legalmente en los Estados parte del mismo, entre las cuales incluye expresamente la no expulsión por motivos arbitrarios y sin el pertinente procedimiento legal. Además, salvo que la seguridad nacional reclame lo contrario, el extranjero podrá alegar lo que considere pertinente para evitar su expulsión, pudiendo recurrir la decisión ante la autoridad competente.



El texto de este precepto es literalmente reproducido en el art. 7 de la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, de 1985.

### *3.1.2. Consejo de Europa*

#### *a) Carta Social Europea de 1961*

Ratificada por España en 1980. En 1996 la Carta fue revisada, adoptando nuevas disposiciones, pero España no ha ratificado la nueva versión.

En su artículo 13 contempla el derecho a la asistencia social y médica, especificando claramente en el apartado 4 que el citado derecho debe aplicarse a los nacionales y a los extranjeros residentes legalmente en condiciones de igualdad. Se alude en el propio precepto al Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica de 1953, cuyo artículo 1 reitera la idea de igualdad entre nacionales y residentes legales en cuanto a asistencia médica se refiera.

Desde esta perspectiva, y sin perjuicio de un análisis posterior y detallado, vemos que la reforma sanitaria llevada a cabo en España en el año 2012, que excluye a los inmigrantes irregulares del sistema de sanidad pública, es jurídicamente válida al ser conforme con los tratados internacionales, aunque sea ética y moralmente más que reprobable. Esta suerte de modificaciones legislativas plantea cierta problemática en cuanto a la inadecuada aplicación y/o interpretación de la normativa internacional. En este sentido, cuando se trata de adoptar políticas restrictivas los Estados no tienen ningún inconveniente en encontrar base legal que las justifique en el ámbito internacional, mientras que a la hora de ampliar los derechos o protegerlos de un modo más exhaustivo parece no tenerse en cuenta dicho ámbito. En la práctica, aunque erróneamente, llegamos a la conclusión de que la fuerza vinculante de los convenios varía en función de su contenido y de los intereses particulares.

Por otro lado, en relación con la seguridad social, el artículo 12.4 de la CSE establece que los Estados deben procurar vincularse entre sí a través de convenios bilaterales o multilaterales asegurando de este modo que sus nacionales gocen de los mismos derechos y ventajas.

También es relevante el art. 19 que contempla el derecho a protección y asistencia que tienen los trabajadores migrantes y sus familias. Es un precepto amplio que incluye multitud de especificaciones sobre la actitud que debe adoptar cada Estado para asegurar el mismo. Entre otros, destacamos: crear servicios gratuitos para ayudar a los trabajadores

migrantes suministrándoles información, adoptar medidas para facilitar la salida, viaje y acogida de estos trabajadores y sus familias, promover la colaboración entre los diferentes países emisores y receptores de inmigrantes, facilitar la reagrupación familiar, procurar igualdad entre los nacionales y extranjeros respecto a las condiciones de trabajo, las cargas fiscales a que se someten o la posibilidad de acceso a la justicia.

El artículo 18.4 reconoce que los ciudadanos tienen derecho a ejercer actividad lucrativa en el territorio de otros Estados parte, de los cuales no sean nacionales. Para facilitarlos los Estados se comprometen a liberalizar la normativa laboral de los extranjeros, simplificar las formalidades y reducir o eliminar las tasas que debieran sufragar los trabajadores extranjeros.

*b) Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950*

Se refiere a los extranjeros en su artículo 16, señalando que las libertades de expresión y de reunión y asociación y el principio de no discriminación recogidos en los artículos 10, 11 y 14 respectivamente deben ser interpretados de tal forma que no se impida a los Estados limitar la actividad política de los extranjeros. Efectivamente, tal como indicaremos con posterioridad, los no nacionales no tienen idénticos derechos políticos que los españoles, encontrando base jurídica tal diferencia en la propia Constitución.

*3.1.3. Unión Europea*

*a) Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007*

El artículo 21 prohíbe cualquier discriminación por razón de la nacionalidad. Es relevante asimismo el art. 15, cuyo apartado 2 reconoce la libertad que acompaña a todos los ciudadanos de la Unión Europea para trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro. Además, el apartado 3 señala que los no ciudadanos, nacionales de terceros países, legalmente residentes tienen derecho a disfrutar de las mismas condiciones laborales que los ciudadanos. Según el artículo 34.2 tanto los ciudadanos como los extranjeros regulares tienen derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales que contemple tanto el Derecho Comunitario como los Derechos nacionales.

El artículo 18 recoge el derecho de asilo y el 19, las garantías frente a la expulsión, prohibiendo que la misma sea colectiva o que se lleve a cabo cuando la persona que va a ser

devuelta corre grave peligro de muerte, tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

### **3.2. Instrumentos específicos**

Hasta ahora hemos dado cuenta de una serie de instrumentos que se refieren en general a los derechos humanos y, en particular, vislumbran aspectos relativos a las personas inmigrantes. Pero, en aras a contemplar íntegramente la regulación internacional, cabe referirnos a instrumentos específicos que se dedican en concreto a los derechos de los inmigrantes.

#### *3.2.1. Organización de las Naciones Unidas*

##### *a) Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven de 1985*

Acorde a su artículo 2 no se puede interpretar la Declaración en el sentido de permitir la estancia ilegal de los extranjeros.

No se impide a los Estados adoptar la normativa sobre extranjería pertinente en cuanto a la entrada, plazos y estancia. Tampoco se les prohíbe establecer diferencias entre sus nacionales y los extranjeros. Sin embargo, se deja claro que la normativa debe respetar el marco internacional, en particular lo relativo a los derechos humanos. Por su parte los Estados pueden aumentar la protección de los extranjeros y otorgarles más derechos que los previstos en la Declaración.

A partir del artículo 5 se enuncian una serie de derechos de diversa índole y que, con diferente intensidad, los Estados deben asegurar a los no nacionales residentes en su territorio.

#### *3.2.2. Unión Europea*

##### *a) Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989*

Se refiere a la libertad de circulación, asegurando la misma en el punto 1 a cualquier trabajador de la Unión, salvo que razones de orden, seguridad o salud públicas aconsejen lo contrario. En el punto 2 reconoce que el trabajador puede ejercer cualquier profesión en cualquier Estado miembro debiendo ser tratado en condiciones de igualdad con los

nacionales tanto en el acceso al empleo como en las condiciones laborales y la protección social.

En el punto 3 señala que la libre circulación también debe conllevar la reunificación familiar, la mejora de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores y la eliminación de los obstáculos derivados de no reconocer títulos profesionales obtenidos en otro país.

*b) Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.*

Mencionaremos una serie de cuestiones interpretativas que contiene la norma. Se indica que los solicitantes de asilo no se consideran extranjeros en situación irregular, a no ser que se les haya denegado la solicitud o haya finalizado su derecho de estancia como solicitantes de asilo. También se señala la preferencia por la salida voluntaria a la forzosa, debiendo darse un plazo adecuado para la primera. Además, en caso de la segunda, debe seguirse un procedimiento suficientemente garantista con los intereses de la persona afectada, entre ellos, la asistencia jurídica. Asimismo se refiere al internamiento de los extranjeros en situación irregular en centros especializados para ello hasta el momento de su expulsión, asegurándoles un trato respetuoso con los derechos humanos. Por último, los principios de proporcionalidad y eficacia sirven de base para realizar un uso adecuado de los diversos medios coercitivos.

*c) Reglamento nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).*

No existe control en las fronteras internas de los Estados miembros en aras a garantizar la libre circulación de personas, pero respecto a las fronteras externas sí se aplican los controles pertinentes que, conforme se señala, deben ser proporcionales y acordes a la dignidad humana. En cuanto a su finalidad, se indica que sirven para luchar contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos y evitar amenazas a la seguridad, orden público y salud pública.

Debemos señalar que el propio Reglamento excluye a Ceuta y Melilla de su ámbito de aplicación y remite al Acuerdo de adhesión de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1985. En el citado acuerdo<sup>6</sup> se nos indica que España seguirá aplicando controles a las mercancías y viajeros procedentes de dichas ciudades. No se va a exigir visado a las personas que se dirigen a las ciudades autónomas procedentes de las provincias marroquíes de Tetuán y Nador, pero sí cuando proceden de otras provincias. También se menciona que España realizará controles de identidad y de documentos en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de las ciudades autónomas que se dirijan a otro punto del territorio español. Controlará asimismo los vuelos con origen en Ceuta y Melilla y destino otro Estado del Convenio de Schengen.

### 3.2.3. Organización Internacional del Trabajo

Se han aprobado dos instrumentos específicos relativos a los trabajadores migrantes y otros generales en materia de empleo que, aunque no se refieran exclusivamente a ellos, aun así resultan aplicables. A modo de ejemplo podemos referirnos al Convenio 111 sobre la discriminación, de 1958, acorde al cual debe evitarse toda distinción, exclusión o preferencia motivada por la raza, color o ascendencia nacional, entre otras circunstancias, que anule o altere la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

#### a) Convenio nº 97 relativo a los trabajadores migrantes de 1949

Ratificado por España en 1967, insta a los Estados a adoptar medidas como proveer un servicio gratuito que se encargue de prestar información a los trabajadores migrantes o dictar las medidas pertinentes para facilitar la salida, el viaje y el recibimiento de los trabajadores migrantes. Acorde al artículo 6 se establece igualdad de trato entre los nacionales y los migrantes regulares en diversas materias, tales como la remuneración, el derecho a afiliación sindical, los derechos a la seguridad social o el derecho a tutela judicial en el ámbito laboral.

#### b) Convenio nº 143 sobre las migraciones de 1975

---

<sup>6</sup>Unión Europea, Diario Oficial nº L 239 de 22/09/2000 p. 0069 – 0075. Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(04\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(04)&from=ES) (Fecha de consulta: 19.02.2015)

España no lo ha ratificado en consonancia con la mayoría de países comunitarios, de los cuales solo lo han hecho Chipre, Eslovenia, Italia, Portugal y Suecia.

Preceptos destacables son los que instan a los Estados a luchar contra la migración clandestina y el empleo ilegal de los migrantes. También se quiere condenar a los traficantes de mano de obra.

En relación con los extranjeros residentes legales señala que no pueden ser privados de su permiso de residencia o trabajo en caso de perder su empleo y que deben ser tratados en condiciones de igualdad con los nacionales en materias como la seguridad en el trabajo, las prestaciones de desempleo o la búsqueda de nuevo trabajo.

## **4. NORMATIVA INTERNA**

### **4.1. Recorrido Histórico**

Los extranjeros tienen actualmente reconocidos sus derechos en la Constitución, pero ello no es una novedad de 1978, sino que podemos encontrar ciertas referencias en las diferentes Constituciones históricas. Siendo innegable que el texto actual es el que más derechos reconoce y, de hecho, el propio título incluye una referencia expresa a los extranjeros, a diferencia de las anteriores, en las que ningún encabezamiento llegó a mencionarlos, conviene hacer un breve repaso por el constitucionalismo español para enfocar mejor el asunto.

La Constitución de 1812 solo otorga derechos a los españoles, aunque llega a referirse a los extranjeros que adquieren Carta especial de ciudadano de las Cortes, considerándolos españoles a todos los efectos. Acorde al artículo 20 dicha Carta puede ser obtenida cuando “el extranjero esté casado con española y haya traído o fijado en España alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que paga una contribución directa, o se establezca en el comercio con un capital propio o considerable a juicio de las Cortes, o haya hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación”

Las Constituciones de 1837 y 1845 no contienen ninguna referencia a los extranjeros, contemplando en todo momento los derechos de los españoles. En las Constituciones de 1869, 1876, 1931 y el proyecto de 1873 sí encontramos referencias específicas a derechos

de los extranjeros, en algunos casos como titulares expresos, en otros como implícitos en base a referencias indeterminadas como todos, nadie o todas las personas.

La Constitución de 1869<sup>7</sup> establece en su art. 25 que “Todo extranjero podrá establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria, o dedicarse a cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las Autoridades españolas” El art. 27 añade que el extranjero no naturalizado no podrá ejercer ningún cargo que tenga aneja autoridad o jurisdicción. La Constitución de 1876<sup>8</sup> traslada de modo literal el texto de ambos preceptos en su artículo 2.

La Constitución de 1869 y el proyecto de 1873 reconocen expresamente el derecho a la emigración en los siguientes términos: “A ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles podrá impedirse salir libremente del territorio, ni trasladar su residencia y haberes a país extranjero, salvas las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas”

En los tres textos citados se reconoce el derecho a la inviolabilidad del domicilio y a la detención solo por causa de delito tanto a los españoles como a los extranjeros expresamente.

Asimismo se contemplan derechos y deberes de titularidad exclusiva de los españoles, tales como defender a la patria con las armas y contribuir con sus haberes a los gastos del Estado; derechos de reunión, asociación, expresión y petición; derecho a fundar y mantener establecimientos educativos; derecho a no ser compelido a mudar de residencia o domicilio; y derecho a ser admisible a empleos y cargos públicos según sus méritos y capacidad.

Respecto al derecho de no expropiación arbitraria, éste viene encabezado por el indefinido Nadie, no concretando con el término españoles, con lo que podríamos plantearnos si es también atribuible a los extranjeros. Podemos apoyar esta tesis por analogía con otros preceptos como el art. 11 de la Constitución de 1876: “Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto”. Aquí entendemos que el término nadie incluye claramente a los extranjeros. La

---

<sup>7</sup> Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Constitución de 1869*. <http://www.cepc.gob.es/docs/constituciones-esp/1869.pdf?sfvrsn=4> (Fecha de consulta 03.03.2015)

<sup>8</sup> Senado. *Constitución de 1869*. [http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta\\_senhis/documents/document/mdaw/mde5/~edisp/senpre\\_018546.pdf](http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_senhis/documents/document/mdaw/mde5/~edisp/senpre_018546.pdf) (Fecha de consulta 03.03.2015)

Constitución de 1869 es incluso más específica ya que su art. 21 concreta que “el ejercicio público o privado de cualquier otro culto queda garantido a todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho.”

Interesa asimismo destacar el art. 1 del Proyecto de Constitución Federal de 1873<sup>9</sup>, a cuyo tenor “Toda persona encuentra asegurados en la República, sin que ningún poder tenga facultades para cohibirlos, ni ley ninguna autoridad para mermarlos, todos los derechos naturales”. A continuación pasa a enumerar dichos derechos naturales propios tanto de españoles como extranjeros: vida, seguridad, dignidad, libertad de pensamiento y expresión, libre difusión de las ideas mediante la enseñanza, reunión y asociación, propiedad; libertad del trabajo, de la industria, del comercio interior, del crédito; igualdad ante la ley.

A pesar de que la Constitución de 1931<sup>10</sup> siga el mismo esquema, conviene hacer alguna matización. Considera derechos exclusivos de los españoles la libertad de circulación y residencia (31) o el acceso al empleo y cargos públicos (40). También los derechos electorales (36) y la obligación de realizar prestaciones sociales o militares (37). Aunque en estos casos determina la titularidad por parte de los Ciudadanos, entendemos que la expresión equivale a españoles.

Respecto a los derechos de petición, asociación y expresión, reunidos tradicionalmente en el mismo precepto y otorgados exclusivamente a los españoles, en esta Constitución se separan en tres preceptos distintos. El derecho de petición (35) y el derecho de asociación (39) se otorgan expresamente a los españoles, pero el derecho a la libertad de expresión (34) se predica de toda persona, al igual que la libertad de industria y comercio (33). En el mismo sentido se utiliza el termino nadie en diversos preceptos: 27- nadie estará obligado a declarar sobre sus creencias religiosas; 28- nadie será enjuiciado sino por juez competente y procedimiento; 29- nadie será detenido ni preso sino por causa de delito.

La inviolabilidad del domicilio (31) se atribuye tanto a españoles como a extranjeros expresamente. También es relevante en relación con los extranjeros el párrafo 2 del artículo 31: “el derecho a emigrar o inmigrar queda reconocido y no está sujeto a más limitaciones que las que la ley establezca.”

---

<sup>9</sup> Congreso de los Diputados. *Proyecto de Constitución Republicana de 1873*. [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf) (Fecha de consulta 03.03.2015)

<sup>10</sup> Congreso de los Diputados. *Constitución de 1931*. [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf) (Fecha de consulta 03.03.2015)



## 4.2. Constitución de 1978: Artículo 13

### 4.2.1. Apartado 1

Reconoce que los extranjeros gozarán de las libertades públicas del Título I. Por tanto, en un primer momento vemos que los no nacionales disponen de los derechos reconocidos a los nacionales. Sin embargo el apartado no termina ahí, sino que añade “en los términos que establezcan los tratados y la ley”, es decir aunque gocen de las mismas libertades, no lo hacen con la misma intensidad, sino según lo que dispongan otras normas. De ahí que se pueda restringir el grado de disfrute de ciertos derechos y se establezcan diferencias entre extranjeros y nacionales.

Sin embargo, estas diferencias no deben afectar sustancialmente a la igualdad, que se constituye como uno de los principios superiores del ordenamiento jurídico español. En este sentido el Relator Especial<sup>11</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia lamenta que no se contemple expresamente en la Constitución el derecho de todos los ciudadanos a la igualdad ante la ley, ya que el artículo 14 solo se refiere a los españoles, por lo que recomienda su pronta modificación. Pero aunque el citado precepto no mencione a los extranjeros de modo expreso, se entiende que les resulta igualmente aplicable, ya que, tal como señala María del Camino Vidal<sup>12</sup>, lo contrario supondría vaciar de contenido los artículos 1 y 10.2.

Hoy, tras la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sentencias como 236/2007 y la última reforma producida en la LO 4/2000, se ha llegado prácticamente a una equiparación total entre los derechos de los nacionales y los extranjeros, independientemente de su situación administrativa, tal como refleja el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia<sup>13</sup>, aunque la igualdad no es absoluta<sup>14</sup>, en especial en relación con los derechos políticos.

---

<sup>11</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013.

<sup>12</sup> PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág.96

<sup>13</sup> ECRI. Cuarto Informe sobre España.2010

<sup>14</sup> SERRANO ALONSO, Eduardo. *Manual de Derecho Civil. Curso I-Plan Bolonia*. Madrid: Edisofer, 2011. Pág. 211

#### 4.2.2. Apartado 2

Especifica que los derechos contenidos en el artículo 23 se predicán exclusivamente de los españoles. El citado precepto contiene dos derechos de tipo político: por un lado, participar en los asuntos públicos, bien directamente bien mediante representantes elegidos por sufragio universal y, por otro, acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad.

En opinión de Javier de Lucas<sup>15</sup>, el reconocimiento de derechos políticos es presupuesto necesario e ineludible para poder hablar de ciudadanía. Defiende que la ciudadanía debe volver a asentarse en el criterio de la residencia, ya que con independencia de su nacionalidad, el vecino del municipio es ciudadano, desarrolla su vida social, económica, laboral y cívica en un determinado lugar, compartiendo con sus convecinos las cargas y beneficios. En el mismo sentido se pronuncia Joaquín García Roca<sup>16</sup> desvinculando la concepción de ciudadanía de los criterios de la sangre y del suelo (es decir, nacimiento en un lugar determinado y de unos padres en concreto) y vinculándola en contra al criterio de la residencia y de la vecindad, considerando en consecuencia una igualdad de derechos y deberes entre todos los vecinos, los de llegada más reciente y los de más antiguo establecimiento.

De ahí que no sea legítimo restringir el acceso por parte de los extranjeros a determinados aspectos de la ciudadanía como son los derechos políticos, entendidos como derechos a la participación y a la intervención en la vida pública (a saber, sufragio, libertad de expresión e información, acceso a los medios de comunicación y creación de plataformas propias de expresión, intervención en órganos, foros, consejos o participación en consultas).

Javier de Lucas<sup>17</sup> critica, en palabras textuales, el “discurso pretendidamente progresista de quienes hablan de conciudadanos para referirse a los inmigrantes proponiendo extenderles una ciudadanía que se revela vacía, porque se le priva de su contenido genuino, el de la capacidad de decisión política”. En definitiva, la base de la ciudadanía es la igualdad, que no homogeneidad, y sin igualdad, no habrá verdadera ciudadanía.

---

<sup>15</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pp.11-28

<sup>16</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág. 41

<sup>17</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág. 27

Por un lado encontramos que los extranjeros se hallan excluidos de la titularidad de derechos políticos, lo que les obliga a adquirir la nacionalidad española para poder ejercer los mismos, pero al mismo tiempo comprobamos que se enfrentan a múltiples dificultades a la hora de obtener dicha nacionalidad. Según el Código Civil deben cumplir requisitos objetivos como es la residencia legal, ininterrumpida e inmediatamente anterior a la solicitud, y también subjetivos como demostrar el suficiente grado de integración en la sociedad española. Pero precisamente por ser de carácter subjetivo, los diferentes registros civiles mantienen diversos criterios<sup>18</sup>, lo que supone de facto una desigualdad de tratamiento hacia los extranjeros en función de su lugar de residencia, de modo que, encontrándose en las mismas circunstancias, una persona puede convertirse en española y otra no. Entendemos que es lógico que el solicitante deba demostrar cierta cohesión en la vida social, pero no resulta lógico enjuiciar la misma en base a preguntas a las que no lograrían responder ni los españoles de origen y cuyo objeto dista de demostrar el grado de integración pretendiendo más bien impedir la obtención de nacionalidad. Así, por ejemplo, en el Registro Civil de Barcelona se plantea a los extranjeros que refieran las funciones de los Delegados de Gobierno o el contenido específico del artículo 22.5 CE o la naturaleza mueble o inmueble de un árbol con frutos. Cabe preguntarnos por qué se deja una cuestión tan importante como es el otorgamiento del estatus de pleno ciudadano al criterio subjetivo y personal de una persona, el encargado del Registro, cuando lo preferible es dar seguridad, claridad y precisión a la materia, por ejemplo a través de formularios estandarizados idénticos para todos los registros y cuyo contenido sea adecuado y legítimo en relación con el objetivo perseguido, que es permitir la adquisición de nacionalidad.

*a) Derecho al sufragio*

El apartado 2 del artículo 13 establece que la ley o tratados pueden reconocer el derecho a sufragio activo y pasivo en elecciones municipales acorde a un principio de reciprocidad. En la redacción original del texto constitucional únicamente se reconocía la posibilidad de ser elector, no así elegible, pero la reforma constitucional promovida en 1992 introdujo el término “y pasivo” logrando así la debida consonancia con los textos comunitarios. Hoy los extranjeros pueden tener voto en la designación de los representantes locales siempre que así lo permita la correspondiente norma y a condición de que los países cuyos

---

<sup>18</sup> El Diario.es (16.03.2015). *Para ser español ¿hay que ser Doctor en Políticas?* [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/espanol-Doctor-Politicas\\_0\\_367114188.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/espanol-Doctor-Politicas_0_367114188.html) (Fecha de consulta 26.03.2015)

nacionales se beneficien de la situación también reconozcan idéntico derecho a los españoles en ellos residentes. Javier de Lucas<sup>19</sup> critica el reconocimiento condicionado a la reciprocidad, porque genera discriminaciones injustificables entre los nacionales de países con acuerdo y los nacionales de países que no han suscrito ningún convenio al respecto, porque, estando en las mismas circunstancias, deberían tener igual derecho.

En las elecciones municipales celebradas el 24 de mayo de 2015<sup>20</sup> tuvieron derecho al voto los ciudadanos de la Unión Europea inscritos en el Censo Electoral correspondiente y los nacionales de países con los que España ha suscrito acuerdos al respecto, es decir: Bolivia, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Ecuador, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago. Para ejercer este derecho la persona debía estar inscrita en el Censo Electoral debido y cumplir una serie de requisitos: tener autorización de residencia en España, haber residido aquí de manera legal e ininterrumpida al menos 5 años (3 en el caso de los noruegos) y estar inscrito en el padrón municipal de su residencia habitual.

#### *b) Derecho al empleo público*

El artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce la libertad de circulación de los trabajadores en el ámbito de la Unión sin discriminación por razón de su nacionalidad. Pero, cuando se trata de empleos en la Administración pública, el apartado 4 restringe dicha libertad imposibilitando a los extranjeros el acceso a los mismos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha interpretado esta prohibición restrictivamente, llegando a considerar que la exclusividad predicable de los nacionales solo se refiere a puestos que impliquen ejercicio de poder público o la responsabilidad de defender el interés general del Estado<sup>21</sup>. Por consiguiente, habrá que analizar en cada caso las tareas y responsabilidades que derivan de cada puesto para comprobar si les resulta aplicable la disposición del artículo 45.4 o no.

---

<sup>19</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág. 27

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadística (06.10.2014). *Formación del censo electoral de los extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015* <http://www.ine.es/prensa/np865.pdf> (Fecha de consulta 20.02.2015)

<sup>21</sup> Parlamento Europeo, Marion Schmid-Drüner (Abril de 2014). *Libre circulación de trabajadores* [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.3.html) (fecha de consulta 20.02.2015)

La normativa española se vio encabezada por la Ley 17/1993, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea, que reguló la cuestión hasta 2007, año en el cual fue derogada por la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público. Hoy el régimen de acceso al empleo público de los no nacionales está determinado por el artículo 57 del Estatuto, tal como consigna el artículo 10.2 de la LO 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¿Quiénes son no nacionales a efectos de este precepto? Los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea; los nacionales de terceros Estados con los que la UE ha suscrito, y España ha ratificado, tratados de libre circulación de trabajadores; y los descendientes o cónyuge no separado de derecho, cualquiera fueren sus nacionalidades, de los españoles o ciudadanos comunitarios.

¿A qué tipo de empleo público pueden acceder? La solución es la misma que en el TFUE, a saber, pueden ser personal funcionario en todos aquellos empleos públicos que no impliquen directa o indirectamente participar en el ejercicio de poder público o cuya finalidad no sea la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas. Por ello, no pueden acceder, por ejemplo, a las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejo de Estado, el Banco de España o el Centro Superior de Información de la Defensa<sup>22</sup>.

Respecto al personal laboral, la restricción es menor, dado que pueden acceder en condiciones de igualdad con los españoles los extranjeros ya mencionados, además de extranjeros con residencia legal en España, dando igual en este caso su Estado de origen.

---

<sup>22</sup> Portal de Inmigración (2009). *Acceso de Extranjeros al empleo público*.  
<http://www.papelesespana.com/documentacion/acceso-de-extranjeros-al-empleo-publico.html>  
(Fecha de consulta 20.02.2015)

## **PARTE II**

Una vez realizada una aproximación a la normativa tanto internacional como interna, conviene centrarnos en aspectos más prácticos. Vemos que sobre el papel los derechos de todos, independientemente de su origen nacional, son garantizados y ampliamente promovidos, pero cabe preguntarnos si existe una plasmación real de dichas disposiciones y si los derechos de los extranjeros se respetan ciertamente en España.

Es una cuestión que admite diferente respuesta según el ámbito en el que se plantea, pero teniendo en cuenta la imposibilidad de abarcarlos todos, no podemos evitar que la contestación sea meramente parcial. Existen muchos derechos que no podemos considerar realmente vulnerados, pero en este trabajo hemos optado por centrarnos en aquellos otros cuya protección práctica es más bien insuficiente, siendo requerida una respuesta más contundente por parte de las autoridades y una actitud más tolerante por parte de la sociedad.

### **5. DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**

El Consejo de Europa<sup>23</sup>, entre otros, señala que a pesar de los avances producidos en los últimos años, muchos extranjeros siguen estando sometidos a odio, discriminación e intolerancia. Ello se nota en muy diversos ámbitos, tales como empleo, vivienda, sanidad, educación, justicia, participación en la vida pública o acceso a bienes y servicios. Resulta especialmente preocupante el incremento de la intolerancia religiosa en una sociedad como la española, supuestamente laica y en la que se reconoce constitucionalmente el derecho a la libertad religiosa, ideológica y de conciencia. Asimismo preocupan manifestaciones propias del discurso del odio realizadas en plataformas como internet, ocultándose en el anonimato. El Relator Especial sobre los derechos de los migrantes<sup>24</sup> también expresa su inquietud respecto a la nefasta influencia que producen sobre los niños las opiniones de corte xenófobo de las que hacen gala sus familiares. Es bien sabido que en las etapas de crecimiento los menores son muy susceptibles de manipulación e influjo, debiendo por ello serles transmitidos valores positivos como el respeto y la tolerancia, en vez de negativos como el odio o la no aceptación de los “extraños”.

---

<sup>23</sup> Consejo de Europa. Informe Democracia, DDHH y Estado de Derecho en Europa 2014

<sup>24</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante (A/65/222)

Como resultado de las actuaciones discriminatorias que atestiguamos hoy en día se produce la estigmatización de las personas migrantes y, en muchas ocasiones, una suerte de identificación general de la inmigración con la delincuencia, vulnerándose indiscutiblemente los derechos humanos y poniéndose en entredicho la eficacia práctica de las medidas legislativas que debieran tutelarlos. Pero no es la persona extranjera la única que se ve perjudicada por tales hechos, sino que en último término es la propia sociedad en su conjunto quien sufre las consecuencias negativas de estas prácticas. Y es que, tal como señala Javier de Lucas<sup>25</sup>, se causa un daño irremediable al Estado de Derecho, a la democracia, a la cohesión social y al bienestar económico. Ello explica que la erradicación de la discriminación en cualquier ámbito y el aseguramiento efectivo de la igualdad debieran ser los objetivos prioritarios en las políticas de inmigración e integración que realice cualquier Estado contemporáneo.

El Examen Periódico Universal<sup>26</sup> al que ha sido sometida España en enero de 2015 revela un importante avance en este ámbito derivado de la creación del Consejo Nacional de Víctimas de Delitos de Odio y de Servicios de Delitos de Odio y Discriminación en todas las Fiscalías Provinciales, y no solo en Barcelona, Madrid y Sevilla como ocurría hasta marzo de 2013. En este sentido también se alegan iniciativas a la hora de mejorar la recogida de datos sobre incidentes y delitos de discriminación como el Mapa de la Discriminación en España<sup>27</sup> o la reciente aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito<sup>28</sup>. Esta ley contiene mecanismos de protección de la víctima de delitos, incluyendo los de discriminación, señalando que se aplica a todas las víctimas con independencia de su nacionalidad, edad o legalidad o ilegalidad de su residencia, por tanto rige tanto para inmigrantes en situación regular como a los irregulares. Acorde al art. 2 la víctima es la persona que ha sufrido cualquier daño o perjuicio personal o patrimonial, como lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos, derivados de la producción de un delito.

La víctima tiene derechos de diversa índole tales como participar en el proceso penal, recibir la correspondiente información, obtener asistencia y apoyo tanto psicológicos como sociales, la devolución económica de los gastos y costas procesales que haya sufrido en el

---

<sup>25</sup> PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág.26

<sup>26</sup> EPU. Consejo de Derechos Humanos

<sup>27</sup> EPU. Consejo de Derechos Humanos

<sup>28</sup> Boletín Oficial del Estado (28.04.2015). Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito.

<http://www.boe.es/boe/dias/2015/04/28/pdfs/BOE-A-2015-4606.pdf> (fecha de consulta 05.06.2015)

proceso penal, posibilidad de no encontrarse con el infractor para evitar nuevos perjuicios morales, derecho a un traductor o intérprete y derecho a asistencia jurídica gratuita.

Podríamos referirnos en profundidad a múltiples prácticas discriminatorias hacia los extranjeros, pero nos limitaremos a enunciar algunas brevemente.

### **5.1. Uso de perfiles étnicos**

Tanto organismos nacionales como internacionales vienen a incidir en las prácticas discriminatorias de las que en muchas ocasiones son objeto los extranjeros, entre las que destaca especialmente el establecimiento de perfiles étnicos, lo que supone someter a determinadas personas a un control selectivo basándose únicamente en su raza u origen étnico. Ello no solo vulnera su derecho a no ser discriminados, sino asimismo proyecta una visión negativa sobre la imagen de la policía y reduce la confianza de los ciudadanos. La actuación policial es materialmente discriminatoria por el uso de perfiles étnicos, aun cuando pueda ser correcta desde el punto de vista formal. Estudios señalan que cuando el ciudadano sometido a control de identidad considera que se han vulnerado sus derechos, se resiente su opinión general sobre el conjunto del cuerpo policial<sup>29</sup>. Pero aun cuando ha sentido plenamente respetados sus derechos y no ha percibido nada preocupante, no se produce una mejora en la consideración de los agentes como pudiera pensarse en buena lógica, en ningún caso se revaloriza la opinión social sobre la policía.

Este tipo de prácticas constituyen una suerte de “xenofobia institucional”<sup>30</sup>, dado que son promovidas, o al menos toleradas, desde las más altas instituciones del Estado. En efecto, podemos responsabilizar al Estado porque no participa activamente en su desaparición sino que se limita a presenciar de modo pasivo su cada vez mayor extensión.

De hecho, el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes<sup>31</sup> viene a indicar que algunos agentes reciben órdenes de detener o realizar controles a personas con determinadas características físicas y origen nacional porque se les exige cubrir ciertos cupos de detención o es conveniente mostrar una lucha eficiente contra la inmigración irregular de cara a la opinión pública y precisamente resulta que los costes económicos de repatriación a los países de origen de estos extranjeros son menores.

---

<sup>29</sup> Informe. Identificación policial por perfil étnico en España

<sup>30</sup> Informe. Identificación policial por perfil étnico en España

<sup>31</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante (A/65/222)



La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>32</sup> recoge estadísticas para los diferentes países, que vienen a señalar el control más intenso al que se ven sometidos las minorías y extranjeros frente a la población mayoritaria. Respecto a España arroja unos porcentajes del 12% de controles a la población mayoritaria frente a 25% a sudamericanos o 40% a africanos. Según estudios recientes<sup>33</sup>, ello viene a significar que un magrebí y un latinoamericano tienen respectivamente 7,5 y 6,5 veces más probabilidad de ser sometidos a un control de identificación que un español que reúne características típicamente predicables del grupo mayoritario. El Relator Especial<sup>34</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia asimismo coincide en que determinados grupos étnicos son objeto de discriminación cuando se realizan los controles policiales de identidad, especificando además que los mayores perjudicados resultan inmigrantes africanos, asiáticos y sudamericanos.

Los diversos informes resaltan que los agentes de la autoridad realizan controles de identidad a personas basándose únicamente en sus características raciales o étnicas, lo que resulta discriminatorio. Es muy ejemplificativo al respecto el caso de la señora Rosalind Williams Lecraft<sup>35</sup>, española de color, que en 1992 fue requerida para su identificación en la estación de autobuses de Valladolid. Es verdad que la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana permite a los agentes controlar la identidad en determinados supuestos, pero en este caso se ve claramente la motivación y el resultado discriminatorios, al ser la señora Rosalind la única requerida. Ante el cuestionamiento de este hecho, el agente responde que debe pedir identificación a personas “como ella”, personas que “por su apariencia pudieran estar ilegalmente en el país”<sup>36</sup>. La señora Lecraft considera que es discriminatorio porque se ha utilizado su raza como motivo para proceder a la identificación, presumiendo con ello

---

<sup>32</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena). *Controles policiales selectivos y minorías: comprender e impedir los perfiles étnicos discriminatorios* [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet\\_ES.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet_ES.pdf) (05.03.2015)

<sup>33</sup> Informe. Identificación policial por perfil étnico en España

<sup>34</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>35</sup> Women's link worldwide (Madrid). *Caso Rosalind Williams Lecraft c. España, implementación de la decisión sobre los controles policiales con base en características físicas o étnicas* [http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle\\_proyectos&dc=25](http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=25) (fecha de consulta 12.3.2015)

<sup>36</sup> Women's link worldwide (Madrid). *Caso Rosalind Williams Lecraft c. España, implementación de la decisión sobre los controles policiales con base en características físicas o étnicas* [http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle\\_proyectos&dc=25](http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=25) (fecha de consulta 12.3.2015)

que las personas de color tienen mayor probabilidad de delinquir e infringir el ordenamiento.

España fue condenada por esta actuación por el Comité de Derechos Humanos de la ONU en el año 2009, concluyendo que la misma es contraria a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero el Tribunal Constitucional, en su sentencia 13/2001, considera que aun suponiendo un trato desigual no resulta discriminatorio porque es proporcional al fin legítimo que se perseguía. Tanto la Ley de Extranjería vigente al tiempo de los hechos como la Ley de Seguridad Ciudadana preveían la posibilidad de realizar controles de identidad y, en este caso, se pretendía identificar a extranjeros hallados de modo ilegal en el país, para lo cual se utilizó el criterio de la raza como mero indicio de que la persona pudiera ser extranjera, ya que no compartía los rasgos que son propiamente típicos de los españoles. En palabras del propio Tribunal: “la utilización con carácter descriptivo de referencias de carácter étnico, en sí misma considerada, no resulta por principio discriminatoria”. Por tanto, el control no es discriminatorio porque la raza se toma como indicio de que tiene mayor probabilidad de ser extranjera, no con otra intencionalidad. Se para a Rosalind porque es más probable que sea extranjera, induciendo a tal conclusión sus caracteres raciales. Es decir, el objetivo que se pretende, identificar a inmigrantes ilegales, lo permite. Si estuviéramos ante otro propósito para el cual fuera irrelevante la raza sí habría sido discriminatorio. Añade el Tribunal que la actuación de los agentes fue respetuosa y adecuada, no prolongándose en el tiempo innecesariamente y realizada con discreción, no exponiendo a Rosalind a una humillación pública.

La lectura de la sentencia arroja asimismo una serie de conclusiones altamente llamativas alcanzadas por diferentes instituciones. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado llega a decir que “los funcionarios policiales actuaron dentro del marco de sus competencias de control de la inmigración ilegal y respondiendo a la apariencia extranjera de la interesada, para cuya apreciación los agentes pueden tener en cuenta las características raciales de la actual población española”. Ello concuerda con la absurda solución finalmente adoptada según la cual Rosalind fue requerida para su identificación no por ser de raza negra, sino porque se pensó que podría ser extranjera llegándose a dicha conclusión al tomar como indicio precisamente su raza negra.

Según el Abogado del Estado “la finalidad estrictamente identificadora de la medida empleada, orientada a la localización de extranjeros en situación de entrada ilegal, justifica plenamente la legitimidad de la acción policial”.

El Ministerio Fiscal defiende que “el objetivo de la policía era localizar a extranjeros y es lógico empezar por personas que tienen apariencia de extranjeras”.

Existe un voto particular a la citada sentencia, que está bien razonado y parece sumamente acertado, formulado por Julio Diego González Campos, en el que se cuestiona la propia constitucionalidad y el grado de respeto hacia el Derecho Comunitario de los controles de identidad generales a los extranjeros, por mucho que las leyes españolas los autoricen. Dado que el Derecho de la Unión Europea pretende facilitar la circulación interna por su territorio, tanto de comunitarios como de nacionales de terceros Estados, mientras fortalece el control de las fronteras externas, en este caso el control a que fue sometida la señora Lecraft no parece proporcional al fin perseguido. Añade además que un control general en cualquier parte del territorio viene a ser una reminiscencia histórica del Estado policía y no casa bien con los valores y principios de un Estado democrático y social de Derecho.

Por último, señala que “el resultado al que se llega con esta sentencia es que la generalidad del control de extranjeros y su práctica en cualquier lugar del territorio nacional puede tener una justificación adicional en una circunstancia personal, la raza, aun cuando el artículo 14 CE la prohíba expresamente.” En efecto, España ha sido escenario de una mezcla de culturas, que conlleva la aparición de muchas personas que no comparten los caracteres físicos predicables de la mayor parte de la población nacional, pero son nacionales españoles o, aún sin serlo, residentes legalmente. Someterlos a este tipo de controles raciales supone, respecto a los nacionales como la señora Lecraft, una discriminación por razón de raza y, respecto a los residentes legales, además de la consecuencia anterior, asimismo dificultades para lograr su integración social.

Amnistía Internacional resalta, en sus informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, que en España siguen estando muy extendidas tales actuaciones. De hecho denuncia en su informe de 2012<sup>37</sup> que, en lugar de abandonar su realización, se han emprendido acciones judiciales contra activistas que las critican basándose en una supuesta obstrucción a la labor policial.

---

<sup>37</sup> Informe. El estado de los derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional 2012

La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>38</sup> señala que una buena forma de luchar contra estas prácticas discriminatorias sería mediante el establecimiento de sistemas de registro sobre los controles realizados y las personas objeto de los mismos, recogiendo datos relativos a su origen étnico respetando en todo caso la legislación en materia de protección de datos. La Defensora del Pueblo se ha pronunciado dirigiendo una serie de recomendaciones en el mismo sentido. El Relator Especial<sup>39</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia también recomienda el empleo de formularios por la policía en que registren todas las identificaciones, sirviendo a su vez como un medio de prueba fiable a las posibles víctimas. Asimismo señala la necesidad de impulsar los procesos disciplinarios internos para sancionar a los policías infractores e insta a establecer mecanismos de control independientes.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa<sup>40</sup> refleja su contento de que se haya anulado un reglamento interno de la policía datado en 2010, que permitía las redadas contra inmigrantes y la elaboración de perfiles basados en el origen étnico, pero considera necesario seguir actuando al respecto.

En respuesta al uso de perfiles étnicos, la Dirección General de la Policía adopta la circular 2/2012, acorde a la cual los controles de identidad deben hacerse de manera respetuosa. Pero el Relator Especial<sup>41</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia no considera que sus disposiciones sean suficientes y de hecho constata que su publicación no ha significado la reducción de estas prácticas discriminatorias. En el mismo sentido se pronuncia Amnistía Internacional<sup>42</sup> en su más reciente informe de sobre el estado de los derechos humanos en el mundo.

También conviene mencionar la recientemente aprobada Ley Orgánica de Protección de Seguridad Ciudadana que se refiere a los controles de identidad en su artículo 16 obligando a respetar el principio de no discriminación en los mismos: “En la práctica de la

---

<sup>38</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena). *Controles policiales selectivos y minorías: comprender e impedir los perfiles étnicos discriminatorios* [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet\\_ES.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet_ES.pdf) (fecha de consulta 05.03.2015)

<sup>39</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>40</sup> Informe. Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Visita a España. 2013

<sup>41</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>42</sup> Informe. La situación de los derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional 2014/15

identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación por razón de nacimiento, nacionalidad, origen racial o étnico, sexo, religión o creencias, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”

En España nos encontramos con la paradoja de que estos controles de identidad son mucho más numerosos que los realizados en otros países (en 2012 por ejemplo fueron casi 8 millones) y afectan especialmente a determinados colectivos como se ha señalado con anterioridad (son significativos al respecto diversos estudios<sup>43</sup> que señalan que una persona no nacional tiene una probabilidad de ser requerida para su identificación de dos o hasta tres veces más que un español), pero al mismo tiempo los actores quedan impunes frente a la violación de derechos que han llevado a cabo. Esta impunidad se debe tanto a la falta de registros cuando se realizan las identificaciones resultando, por ello, difícil de probar el móvil discriminatorio (no se informa sobre los motivos que han propiciado la identificación ni de las características de las personas identificadas ni de las veces que han sido requeridas previamente), como a la actitud de los propios órganos judiciales y gubernativos; los primeros, porque rechazan la discriminación optando por ver simplemente un cumplimiento legítimo y proporcional de fines constitucionales y, los segundos, porque poco hacen por evitar que prosigan actuaciones similares.

Hemos apuntado, en consonancia con los informes internacionales, que este tipo de discriminaciones son de muy difícil prueba precisamente por la ausencia de registros pertinentes. Para evitar la impunidad por este motivo el TEDH<sup>44</sup> trata de ofrecer una solución: como en la mayoría de ocasiones resulta muy complicado demostrar la discriminación individual en el caso concreto, se considera suficiente con probar la discriminación institucional sistemática a la que se ve sometida todo el grupo, utilizando para ello pruebas estadísticas o indiciarias y, una vez probada la misma, se opta por invertir la carga de la prueba, siendo el Estado el encargado de probar que la diferencia de trato tiene una justificación legítima.

---

<sup>43</sup> Informe. Identificación policial por perfil étnico en España

<sup>44</sup> Informe. Identificación policial por perfil étnico en España

## 5.2. Libertad religiosa

La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia<sup>45</sup>, en su cuarto informe sobre España, y Amnistía Internacional<sup>46</sup>, en sus informes de 2012 y 2013 sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, vienen a señalar las dificultades con que se encuentran las comunidades musulmanas y evangélicas a la hora de obtener las licencias necesarias para construir sus centros de culto. Un proyecto de ley catalana eximía efectivamente a los municipios de la obligación de otorgar terreno para este fin. Los informes indican que muchas autoridades locales, partidos políticos y asociaciones de vecinos están conformes con ello. Encuestas elaboradas por el Gobierno autonómico vasco señalan que gran parte de la población se opone a la construcción de mezquitas, pero este rechazo popular no se queda en el ámbito de los centros de culto, sino que se extiende asimismo a los centros de asistencia social, como son los centros de desintoxicación o de acogida<sup>47</sup>.

Teniendo en cuenta estas informaciones cabe preguntarnos cuál es realmente la razón de dicho rechazo. ¿Tiene un origen social que, en vez de ser erradicado, es apoyado por las instituciones o es, más bien, un mecanismo de la autoridad, secundado por la población? Independientemente del motivo, la consecuencia real negativa es patente, haciéndose necesario tomar medidas que aseguren el cumplimiento de las normas y el respeto a la libertad religiosa y de conciencia, constitucionalmente reconocidas.

## 5.3. Medios de comunicación

También resulta conveniente referirnos a la discriminación que sufren los extranjeros y las minorías como los romaníes en los medios de comunicación. De ello nos advierten por ejemplo la ECRI<sup>48</sup> o el Relator Especial<sup>49</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

Los medios de comunicación tienen gran impacto sobre nuestras vidas aunque no seamos totalmente conscientes de ello. Son una importante fuente de información, pero al mismo tiempo se convierten en un medio de persuasión muy poderoso, y por ello resulta

---

<sup>45</sup> ECRI. Cuarto informe sobre España. 2010

<sup>46</sup> Informe Estado de derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional 2012

<sup>47</sup> BOLAÑOS CARMONA, J. y FERRER SÁNCHEZ, J., *Diálogo y mediación para el derecho a la Libertad religiosa*. Instituto de la Paz y los Conflictos Universidad de Granada (IPAZ-UGR)

<sup>48</sup> ECRI. Cuarto informe sobre España. 2010

<sup>49</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

imprescindible que mantengan su independencia. Pero esto no es suficiente si no viene acompañado de códigos éticos y profesionales que impulsen una conducta positiva hacia la comunidad y los individuos. Desgraciadamente en muchas ocasiones no hacen sino difundir estereotipos negativos y prejuicios hacia los inmigrantes, fomentando con ello el discurso de la hostilidad, la discriminación y el odio.

Por ejemplo, resulta particularmente chocante que, cada vez que se refleja por los medios de comunicación la comisión de un delito por una persona extranjera, se incida en su nacionalidad cuando ello es irrelevante al caso. Si el origen nacional del presunto delincuente tuviese alguna importancia por el tipo de delito cometido o los resultados del mismo, podríamos entender su inclusión en el correspondiente reportaje o artículo. Pero, si es a los solos efectos mediáticos y especulativos, no es sino una práctica discriminatoria que merece todo nuestro reproche, ya que puede condicionar negativamente la imagen que tiene la opinión pública sobre los extranjeros en general y los co-nacionales del presunto delincuente en particular.

También nos encontramos con otros supuestos problemáticos en que se deshumaniza a los inmigrantes, convirtiéndolos en personas sin rostro y sin historia, no siendo más que mero número<sup>50</sup>. Se habla de una masa homogénea de personas que no tienen una identidad propia, no son diferentes entre sí, sino que su esencia parece radicar en el hecho de formar parte de un grupo, donde la colectividad absorbe su individualidad. Somos testigos de ello en las múltiples noticias que reflejan las entradas por puestos no habilitados.

Otro problema es la utilización de terminología imprecisa, a saber, se habla mucho de “inmigrante ilegal”<sup>51</sup>. Con ello se trata de indicar la situación administrativa irregular en que se halla la persona, pero no es correcto emplear este término dado que la ilegalidad parece remitir a la delincuencia, criminalizándose de este modo a los individuos a los ojos de la sociedad. Además, puede ser ilegal una conducta, no una persona. En su caso podría referirse a inmigración ilegal como fenómeno, pero no a inmigrante ilegal. Una persona no es legal ni ilegal, sino que se halla en situación administrativa regular o irregular. Ningún texto normativo se refiere a inmigrante ilegal, ¿por qué entonces se emplea esta expresión en los medios de comunicación y en el lenguaje coloquial?

---

<sup>50</sup> Informe. Red Acoge. Inmigracionalismo.

<sup>51</sup> Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante (A/65/222)

Asimismo se utilizan términos como avalanchas, asaltos o saltos masivos que no hacen sino conllevar al alarmismo social y potenciar el miedo a lo diferente.

A modo de ejemplo, llaman particularmente la atención encabezamientos de la siguiente índole: “Italia amenaza con inundar Europa de inmigrantes si la UE no le ayuda”<sup>52</sup>.

En primer lugar, se crea alarma y amenaza social a través del término inundar. ¿Qué significa que Italia va a inundar Europa? ¿Cómo es posible inundar un continente entero? Europa tiene capacidad para dar entrada y mantener en su territorio a un gran número de personas, más de los que actualmente nos hallamos en él, pero al utilizar la citada expresión viene a insinuar que seremos demasiados. Parece indicar que la relación población-recursos no será proporcional, mermando los segundos debido al excesivo aumento de los primeros. Con este tipo de reportajes se incita a aquella población más vulnerable a la manipulación mediática a temer por su sustento, dado que los inmigrantes inundarán sus hogares y les privarán de sus medios de vida.

En segundo lugar, la manera en que se presenta a los inmigrantes es total y absolutamente inhumana. Están completamente deshumanizados, se les cosifica, dejan de ser personas y se convierten en mero objeto de negociación cuyo único valor es como arma o instrumento de presión. Se perciben como un mero medio de amenaza.

Por todo lo dicho, deben promoverse las buenas prácticas entre los profesionales de la información, asegurando la existencia de los correspondientes códigos éticos y sancionando los incumplimientos, en aras a fomentar la tolerancia, la integración y los valores positivos.

Deben adoptarse libros de estilo, manuales que ofrecen directrices a los periodistas a la hora de elaborar una determinada noticia, en todos aquellos medios de comunicación en los que no existan todavía y cumplirse efectivamente ahí donde ya existen<sup>53</sup>. En este sentido, las recomendaciones de los libros estilo incluyen utilizar los términos con propiedad y diferenciando claramente las situaciones en que se halle la persona extranjera; indicar la nacionalidad solo si es realmente importante en la transmisión; no emplear expresiones racistas, xenófobas o despectivas; contrastar la información a través de fuentes variadas y fiables; evitar generalizaciones; y fomentar la aparición de noticias positivas, en vez de solo negativas. Por ejemplo, en los medios de comunicación actuales parece no haber lugar para otro tipo de informaciones que no sean los intentos de entrada vía Ceuta y Melilla o la llegada a través de pateras, que centran la práctica totalidad de las noticias relativas a los extranjeros.

---

<sup>52</sup> Informe. Red Acoge. Inmigracionalismo.

<sup>53</sup> Informe. Red Acoge. Inmigracionalismo.



## 6. DERECHOS SOCIALES

### 6.1. Sanidad

El Real Decreto-Ley 16/2012 supone un punto de inflexión en la materia. Con anterioridad había un acceso libre y universal a los servicios sanitarios<sup>54</sup>, pero después se cambia a un sistema restringido que cubre solo a los españoles y a determinados extranjeros.

El RD-ley introduce el concepto de “asegurado”, vinculando de este modo el derecho a la asistencia pública y gratuita con el sistema contributivo de Seguridad Social<sup>55</sup>. Ello significa el reconocimiento del citado derecho solo a los extranjeros que tienen autorización de residencia y que no superen determinados ingresos (100.000 euros al año). La exigencia cumulativa de los dos requisitos implica que los ciudadanos residentes que superen el umbral económico carecerán del derecho a asistencia médica gratuita, lo que les supondrá la necesidad de pagar cuando acceden a centros y servicios del Sistema Nacional de Salud. Pero esto no es justo ni equitativo teniendo en cuenta que todos contribuyen a financiar el sistema sanitario, tal como establece el artículo 31.1 CE, por lo que en buena lógica todos tendrían derecho a beneficiarse de él. Y, además, no se establecen requisitos de carácter económico cuando se trata de nacionales españoles.

En definitiva, el hecho de quedar excluido de la asistencia gratuita implica la obligación de financiarla cuando la misma resulte necesaria, con lo que en último término la posibilidad de acceder a prestaciones médicas dependerá de la capacidad económica del sujeto afectado, suponiendo ello una especie de condena a la enfermedad para aquellos más vulnerables que no puedan permitirse asumir el pago correspondiente<sup>56</sup>.

El precepto que regulaba la asistencia sanitaria con anterioridad era el artículo 12 de la LO 4/2000, según el cual los extranjeros inscritos en el padrón municipal tenían derecho a la misma en igualdad de condiciones con los españoles. A este respecto cabe señalar que para la inscripción no se requiere residencia legal, sino meramente residencia habitual. Por tanto, deben ser empadronados tanto los inmigrantes regulares como los irregulares, a pesar de las reticencias de algunos municipios, pudiendo todos beneficiarse de la asistencia sanitaria gratuita, sin ningún tipo de distinción entre ellos ni respecto a los españoles.

---

<sup>54</sup> Informe. Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Visita a España. 2013

<sup>55</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2012

<sup>56</sup> SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.

Pero a partir del citado decreto se produce una modificación, a la cual se oponen muchas ONGs e instituciones como el Defensor del Pueblo, limitándose el acceso a la asistencia sanitaria solo a los inmigrantes en situación administrativa regular, suponiendo ello un claro retroceso en cuanto a derechos se refiere. Los únicos inmigrantes irregulares que pueden beneficiarse del sistema sanitario son los menores de edad y las mujeres embarazadas. Para los demás, solo en casos de urgencia. Resultan altamente perjudicados los extranjeros en situación irregular que padecen enfermedades que requieren tratamiento duradero. Según la ONG Médicos del Mundo unas 873.000 personas han quedado excluidas de atención sanitaria debido a la reforma promovida en 2012<sup>57</sup>.

Las comunidades autónomas han ofrecido una respuesta diferente a esta modificación legislativa<sup>58</sup>, habiendo cuatro que de hecho la han impugnado ante el Tribunal Constitucional. Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-la Mancha y Murcia aplican el decreto tal como se halla promulgado y consecuentemente excluyen a los inmigrantes en situación irregular de la asistencia sanitaria. En el extremo opuesto encontramos a Andalucía, Asturias, Cataluña y País Vasco, que han optado por no aplicar el señalado Decreto-ley. Andalucía<sup>59</sup> por ejemplo mantiene el acceso libre y universal a la sanidad, argumentando que lo contrario supondrá a largo plazo costes más elevados a las arcas públicas, ya que determinadas enfermedades no tratadas desde su fase inicial podrían evolucionar hacia otras mucho más graves. País Vasco<sup>60</sup> mantiene el mismo argumento señalando los riesgos provenientes de la falta de asistencia médica no solo para la salud individual de las personas, sino también para la salud pública colectiva.

En Navarra se ha aprobado una ley foral en 2013 que reconoce la asistencia sanitaria gratuita a todos los residentes en la Comunidad, independientemente de su nacionalidad, situación administrativa o edad, entendiendo la condición de residencia de manera muy amplia, bastando con acreditar un domicilio en Navarra por cualquier medio probatorio.

Por otro lado, Castilla y León, Galicia, Navarra y la Comunidad Valenciana sí llegan a aplicar la norma, pero no de modo estricto, sino que ofrecen asistencia a los extranjeros

---

<sup>57</sup> El Mundo (31.03.2015). *Alonso enmienda a Mato: los inmigrantes irregulares volverán a tener atención sanitaria* <http://www.elmundo.es/salud/2015/03/31/551a50f522601d677c8b4574.html> (fecha de consulta 12.05.2015)

<sup>58</sup> SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.

<sup>59</sup> Informe. Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Visita a España.2013

<sup>60</sup> SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.

irregulares por encima de los mínimos fijados. La última citada por ejemplo ha aprobado un Convenio específico para que se preste asistencia sanitaria a personas que no tienen la condición de “asegurado”, incluyendo por tanto a los inmigrantes en situación administrativa irregular.

Según la nueva legislación sanitaria, los menores de edad, independientemente de su situación administrativa, se benefician de un acceso libre y gratuito a la asistencia sanitaria. Sin embargo, algunas ONGs señalan supuestos en que se les deniega dicha atención dado que sus padres son inmigrantes irregulares. Ello vulnera el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que reconoce el derecho de todo niño de disfrutar del más alto nivel posible de salud. El Comisario para los Derechos Humanos<sup>61</sup> cree que esta denegación puede deberse a la confusión suscitada entre los servicios sociales y los profesionales de la salud debido a la nueva reforma y las respuestas autonómicas al respecto que, como hemos señalado, difieren completamente. Además, algunos inmigrantes pueden no ser conscientes de la protección brindada a sus hijos, desconociendo que los menores siguen teniendo derecho a atención sanitaria gratuita.

La modificación que ha llevado a cabo España ha suscitado respuestas encontradas tanto a nivel nacional como internacional. Por ejemplo, en noviembre de 2014 el Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>62</sup> señaló que el Real Decreto-Ley 16/2012 es contrario a la Carta Social Europea y, por tanto, dado que España la ha ratificado, se ha producido un incumplimiento de sus compromisos internacionales jurídicamente vinculantes.

El Relator Especial<sup>63</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia también se opone a la reforma utilizando como base la Recomendación n°30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la discriminación contra los no ciudadanos de 2004. A tenor de la misma los Estados deben respetar el derecho de los no ciudadanos a un grado adecuado de salud física y mental. Para ello el Estado no puede negar o limitar el acceso de los extranjeros a los servicios de salud preventiva, curativa y paliativa; y debe revisar su legislación para que se vean plenamente cumplidos los textos internacionales.

---

<sup>61</sup> Informe. Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Visita a España. 2013

<sup>62</sup> Informe. La situación de los derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional 2014/15

<sup>63</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

La Defensora del Pueblo<sup>64</sup> no ha promovido ningún recurso de inconstitucionalidad, a pesar de haber recibido 80 escritos conminándola a ello porque no considera la existencia de suficientes argumentos jurídicos. Ello concuerda con la tesis que adelantamos en el apartado 3 de este trabajo.

Pero, aunque no vea una ilegalidad, la Defensora<sup>65</sup> es contraria a la reforma promovida por el Real Decreto-Ley al considerar que la asistencia sanitaria debe extenderse a todas las personas independientemente de su nacionalidad o situación administrativa, teniendo en cuenta que afecta a derechos fundamentales como son la vida y la integridad física y moral. Defiende que la Administración tiene una obligación general de protección en materia de salud, que se extiende también a los inmigrantes irregulares, que se convierten en un colectivo sumamente vulnerable. En consonancia ha recomendado al Ministerio de Sanidad llevar a cabo las medidas pertinentes, aduciendo no solo estos argumentos humanitarios a la luz de los derechos, sino también otros de tipo pragmático, como son los beneficios derivados para el resto de la sociedad, dado que la salud no es una cuestión meramente personal, o la oportunidad de evitar el colapso de los servicios de urgencia.

Pero la respuesta del Ministerio es más bien contraria a la opinión de la Defensora. Textualmente dice que “no es coherente con los acuerdos internacionales promover el mantenimiento de situaciones de ilegalidad o residencia irregular de ciudadanos de otras nacionalidades en España”. Este argumento parece inconsistente dado que el aseguramiento de un acceso universal y gratuito a los servicios sanitarios no implica que se favorezcan situaciones de ilegalidad, sino que asegura un mínimo de calidad de vida a todos los residentes, independientemente de si tienen autorización administrativa o no. De todos modos, el hecho de que España cuente con una sanidad libre, universal y gratuita, por sí mismo, no será incentivo suficiente para mantener aquí a la población extranjera ni atraerla, dicho sea de paso, si no se dieran las condiciones socioeconómicas y laborales adecuadas para un desarrollo de vida digno. La persona que se traslada a otro país lo hace principalmente consciente de las oportunidades económicas y de empleo que se le ofrecen, y en una medida muy inferior, de otras circunstancias como la asistencia sanitaria.

Añade el Ministerio de Sanidad que “con todo, los ciudadanos de otras nacionalidades sin residencia legal en nuestro país serán atendidos sanitariamente según su situación de salud”.

Esta respuesta parece demasiado vaga e indeterminada.

---

<sup>64</sup> SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.

<sup>65</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2012

El Relator Especial<sup>66</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia fue informado en su visita en 2013 de que hay puesta en marcha una iniciativa para elaborar una orden ministerial que permita el acceso de los inmigrantes indocumentados al sistema de salud pública, pero condicionándolo a empadronamiento municipal y un año de cotización. Pero el Relator teme que dicha orden no hará sino imponer barreras económicas que conlleven la denegación de la asistencia sanitaria y los sitúe en una aun mayor vulnerabilidad.

En abril de 2015 tanto el Presidente del Gobierno como el Ministro de Sanidad manifestaron su intención de posibilitar el acceso a asistencia sanitaria básica también a los extranjeros irregulares. Tras conocer algunas declaraciones al respecto como “Parece más sensato y más razonable que la atención primaria se haga en los ambulatorios para que, entre otras cosas, no se colapsen las urgencias” o “Lo vemos ya con mucha claridad y trabajamos en eso, estamos dispuestos a dar un paso, creo que no tiene sentido que no puedan ser atendidos en atención primaria”<sup>67</sup>, no podemos sino preguntarnos por qué se decide dar este paso adelante justo en año electoral, cuando diversos organismos nacionales e internacionales han venido señalando continuamente a lo largo de los años anteriores que la reforma de 2012 era innecesaria e inoportuna. ¿Cómo es posible que no se haya considerado con anterioridad que los servicios de urgencia pudieran estar “colapsados”? Por otro lado, las autoridades españolas están “completamente en contra de que los inmigrantes en situación irregular sean titulares de una tarjeta sanitaria porque les daría un derecho en Europa que no existe en ningún otro país.”<sup>68</sup> La ONG Médicos del Mundo dice al respecto que la falta de tarjeta sanitaria implica que la persona “no tiene historial clínico ni médico de referencia, con lo cual, el seguimiento y la prevención no van a funcionar” y que “sin tarjeta sanitaria no se puede acceder a los especialistas.”<sup>69</sup> En el mismo sentido se pronuncia la Federación de Asociaciones de Defensa de la Sanidad Pública (FADSP) considerando que “no se podrán realizar pruebas diagnósticas ni

---

<sup>66</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>67</sup> El País (31.03.2015). *Alonso anuncia que devolverá la atención primaria a los sin papeles* [http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718\\_943883.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718_943883.html) (fecha de consulta 12.05.2015)

<sup>68</sup> El País (31.03.2015). *Alonso anuncia que devolverá la atención primaria a los sin papeles* [http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718\\_943883.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718_943883.html) (fecha de consulta 12.05.2015)

<sup>69</sup> El Mundo (31.03.2015). *Alonso enmienda a Mato: los inmigrantes irregulares volverán a tener atención sanitaria* <http://www.elmundo.es/salud/2015/03/31/551a50f522601d677c8b4574.html> (fecha de consulta 12.05.2015)

prescribir medicamentos, con lo que la asistencia sanitaria será más propia del siglo XIX que del XXI.”<sup>70</sup>

Es particularmente llamativo el argumento de que no se faculta la tarjeta sanitaria porque otorgaría un derecho que no existe en el resto de Europa. No entendemos porque se traen a colación los sistemas sanitarios europeos cuando la comparación debiera ser entre usuarios del sistema español, es decir, lo lógico es ofrecer la tarjeta en aras a garantizar la igualdad social, dado que la tiene el resto de población en España, en vez de negarla usando como excusa las posibles repercusiones en Europa.

Pero los inmigrantes no son los únicos colectivos vulnerables en cuanto a sanidad se refiere, sino que también pueden verse fuertemente afectados aquellas personas que padezcan las llamadas enfermedades raras o los emigrantes. Sirva de ejemplo la Ley de los Presupuestos Generales del Estado de 2014, a cuyo tenor los desempleados, que no dispongan de prestación ni de ningún subsidio de desempleo, y que estén fuera de España por un tiempo superior a 3 meses, perderán el derecho a la Sanidad pública española.<sup>71</sup>

## 6.2. Educación

La LO 4/2000 se refiere en su artículo 2 ter a la integración de los extranjeros, mencionando específicamente la necesidad de garantizar acceso a la educación obligatoria a todos los niños y también favoreciendo el aprendizaje de todas las lenguas oficiales. En el artículo 9 habla más específicamente de la educación, estableciendo una enseñanza básica, gratuita y obligatoria a todos los menores de 16 años, independientemente de su situación administrativa regular o irregular. Consecuentemente, obliga a los padres a escolarizar a sus hijos. Asimismo garantiza el acceso a becas y ayudas en igualdad de condiciones que los españoles.

En principio, los organismos internacionales<sup>72</sup> elogian a España por las actuaciones llevadas a cabo en cuanto a la integración de los niños en los colegios. Se considera extremadamente positiva la medida de crear “aulas de enlace”, clases específicas a las que deben asistir los

---

<sup>70</sup> El Mundo (31.03.2015). *Alonso enmienda a Mato: los inmigrantes irregulares volverán a tener atención sanitaria* <http://www.elmundo.es/salud/2015/03/31/551a50f522601d677c8b4574.html> (fecha de consulta 12.05.2015)

<sup>71</sup> SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.

<sup>72</sup> ECRI. Cuarto informe sobre España. 2010

niños extranjeros que no hablen el idioma con el objeto de llegar a aprenderlo, al mismo tiempo que se les proporciona apoyo de diversa índole: social, psicológico, pedagógico.. Se centran en el estudio del idioma, pero no dejan de lado las asignaturas específicas de su correspondiente nivel educativo, algunas cursadas en esta aula específica, mientras que en otras como educación física, plástica, música o inglés se incorporan a las clases habituales con los compañeros de su edad. Una vez el niño haya alcanzado un conocimiento suficiente del idioma, abandona el aula especial y se integra totalmente en su clase. Cabe señalar que este tipo de medidas propician la integración de los niños en su nuevo entorno, al mismo tiempo que les ofrecen la ayuda y el asesoramiento adecuado en función de sus necesidades particulares.

Por otro lado, también existen aspectos que inciden negativamente sobre el derecho a la educación de los niños inmigrantes, tales como los criterios de asignación de centro educativo. Tal como se regula hoy la cuestión el criterio empleado generalmente es el de la residencia, es decir los niños acuden al colegio correspondiente acorde a su domicilio. Sin embargo, ello puede conllevar repercusiones negativas, dado que es habitual la concentración de extranjeros en los mismos barrios para establecer ahí su residencia. Ello implica que sus hijos acudirán a la misma escuela, lo que a su vez, sin las debidas actuaciones de integración, puede significar la creación de grupos entre los niños inmigrantes, que no se integran suficientemente en la escuela. Además podríamos ver colegios con altas tasas de niños extranjeros, y otros, en los que apenas hay. Según datos que han llegado al Comité de Eliminación de la Discriminación Racial la existencia de tales escuelas gueto es una realidad, lo que implica necesidad de trabajar arduamente al respecto para lograr una distribución equitativa del alumnado. También cabe citar algunas recomendaciones procedentes de UNESCO instando a España a adoptar medidas que garanticen en mayor medida el acceso a la educación de los niños inmigrantes.<sup>73</sup>

También se ha denunciado que los colegios concertados utilizan criterios discriminatorios a la hora de elegir sus alumnos, mostrando una clara preferencia por los nacionales o extranjeros de una determinada nacionalidad, dejando fuera a otras. A este respecto tenemos que diferenciar según el tipo de colegio para ver los criterios de admisión. En los centros públicos rigen la proximidad, el número de hermanos en el centro, determinadas enfermedades, padres trabajadores en el centro o nivel económico. En los concertados se siguen los mismos criterios añadiendo uno adicional, a saber, que los padres o los propios

---

<sup>73</sup> EPU. Consejo de Derechos Humanos

alumnos hayan estudiado con anterioridad en el centro. Respecto a los colegios privados no concertados, se deja libertad de criterios para la admisión, pero siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes, y la discriminación por el origen nacional, étnico o racial ciertamente vulnera la normativa. Por tanto, no podemos sino concluir que prácticas discriminatorias a la hora de admitir alumnos vulnera el derecho a la educación de los extranjeros, debiendo actuar en consecuencia para su solución. Según establecen las estadísticas los alumnos extranjeros matriculados en centros públicos durante el curso 2013/14 suponían 10.5% del total, mientras que en los centros privados solo llegaban al 4.8%.<sup>74</sup>

Además, acorde señala el Comisario para los Derechos Humanos<sup>75</sup> los recortes en educación acaecidas desde 2011 producen el riesgo de incidir negativamente sobre los grupos más desfavorecidos, entre los que hace expresa mención a los romaníes e inmigrantes, señalando las altas probabilidades de que disminuyan los programas de apoyo y se abandone o restrinja en gran medida la lucha contra el abandono escolar, que aunque afecta a nivel general a toda España, en particular lo hace respecto a los grupos vulnerables. En el mismo sentido se pronuncia UNICEF<sup>76</sup> reiterando que las reducciones presupuestarias pueden disminuir la equidad educativa y perjudicar a aquellos alumnos cuyos padres dispongan de menores recursos económicos, traduciéndose todo ello en un empeoramiento de los resultados académicos y una imposibilidad de costear todos los gastos educativos.

Por ejemplo, en Castilla y León un 9% del total de alumnos matriculados son extranjeros, aunque se observa que el número de aquellos que continúan sus estudios después de los niveles obligatorios desciende significativamente. Además, los Programas de Cualificación Profesional Inicial, programas formativos con contenidos profesionales y de carácter general dirigidos a aquellos alumnos que han abandonado la ESO sin obtener el correspondiente título o están en riesgo de hacerlo, reúnen a una cuarta parte del alumnado extranjero, lo que muestra una “inequidad en el sistema educativo y una insuficiencia en los programas de integración”.

---

<sup>74</sup> Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014). *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculado/2012-2013--Datos-Avances/NotaAvance.pdf> (fecha de consulta 26.03.2015)

<sup>75</sup> Informe. Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Visita a España.2013

<sup>76</sup> Informe. La infancia en Castilla y León. UNICEF. 2014



## 7. INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS

A la vez que profundicemos en la situación dada en España, iremos relatando los estándares que rigen internacionalmente la cuestión, para lo cual debemos acudir al Relator sobre los derechos humanos de los migrantes<sup>77</sup>. Como primera idea general este organismo viene a incidir en que el endurecimiento de las políticas migratorias estatales y la privación de libertad de los extranjeros no suponen una medida disuasoria de la inmigración ilegal.

Según las normas internacionales solo se puede privar de libertad a un migrante cuando así lo establezca la ley y siempre que sea una medida necesaria, razonable y proporcional a los fines perseguidos. El Relator Especial<sup>78</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia recuerda en el mismo sentido que privar de libertad a los inmigrantes debe ser la última mediada a adoptar por los Gobiernos, solo cuando no existan otras más adecuadas, y no siendo en ningún país dicha privación obligatoria ni automática. El Defensor del Pueblo promovió un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Extranjería de 1985 planteando si la detención administrativa contraviene el artículo 25.3 CE. En la sentencia 115/1987, el TC dice que no es inconstitucional, siempre que se adopte por la autoridad judicial competente, con la debida motivación y permitiendo al extranjero que es internado recurrir la misma.

Sin embargo, a pesar de estas consideraciones, sigue existiendo gran polémica en torno al internamiento de extranjeros en estos centros específicos por la mera comisión de una infracción administrativa. Hay muchas voces, sirva de ejemplo Ángeles Solanes<sup>79</sup>, que se alzan en contra de ello, por considerarlo como una medida desproporcionada en relación con el fin perseguido, que es la regulación de las migraciones, y en sí misma discriminatoria, por ende, incompatible con los instrumentos internacionales. Se defiende en su lugar la aplicación de medidas sustitutivas que sí sean conformes con los valores y principios de un Estado de Derecho.

Cuando un inmigrante no pueda ser expulsado por motivos ajenos a su voluntad, tales como carecer de los documentos necesarios para volver o que no haya transporte disponible o exista riesgo de tortura, no puede ser detenido. Tal como dice el Tribunal

---

<sup>77</sup> Informe. Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. 2012

<sup>78</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>79</sup> PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág.56

Europeo de Derechos Humanos<sup>80</sup>, la detención realizada con la finalidad de expulsar a la persona se convierte en ilegal cuando dicha expulsión no es posible.

### **7.1. Duración**

La ley no puede contemplar un plazo de detención indefinido o excesivo, al contrario, debe ser el más breve posible. Podría prorrogarse en su caso, pero no de modo automático, sino solo cuando fuera necesario y acorde al procedimiento preestablecido. Cuando haya transcurrido el plazo de detención previsto, el inmigrante deberá ser puesto en libertad sin más demora.

La Directiva del Parlamento Europeo de 2008 establece que el tiempo máximo es de 18 meses. En España se sitúa actualmente en 60 días como máximo, tal como fija el artículo 62 de la LO 4/2000, incrementándose en 20 días tras la última reforma de 2009. Además, según la normativa española, dicho plazo no puede ser prorrogado.

### **7.2. Relación con la legislación penal**

El inmigrante irregular no ha cometido ningún delito por el mero hecho de que su situación administrativa no sea acorde a la legalidad. La mera irregularidad no debe equivaler a la delincuencia en ningún caso. El inmigrante será considerado infractor penal solo cuando haya cometido algún hecho tipificado como delito o falta en la legislación penal. No se puede enjuiciar a una persona por el simple hecho de ser migrante irregular. Sí deberá enjuiciarse a los traficantes de personas, pero no a los inmigrantes que son objeto de ese tráfico ilegal. En efecto, encontramos el art. 318 bis del Código Penal que tipifica los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, castigando a quien, de modo directo o indirecto, promueve, favorece o facilita el tráfico ilegal o inmigración clandestina. La conexión con España viene dada de manera muy amplia, teniendo en cuenta que se sanciona la conducta descrita bien cuando parte de España, bien cuando tenga a este país como destino o bien aunque se trate de mero lugar de tránsito. Se contemplan tipos agravados cuando se utilice violencia, intimidación, engaño, abuso de situación de superioridad o especial vulnerabilidad de la víctima, como su incapacidad o minoría de edad, o cuando el culpable es agente de la autoridad o funcionario público o actúa en el ámbito de una organización o asociación dedicada específicamente a estas actividades, no siendo relevante el carácter permanente o meramente transitorio de la misma.

---

<sup>80</sup> Consejo de Europa: Informe Democracia, DDHH y Estado de Derecho en Europa. 2014.

### **7.3. Motivos de detención**

La LO 4/2000 prevé el internamiento de extranjeros en CIEs, que dependen del Ministerio del Interior, son gestionados por la Policía Nacional y tiene como personal a funcionarios de la policía, cuando se está a la espera de su expulsión, después de haber incurrido en las infracciones administrativas, que no penales, previstas en los artículos 53 y 54, tales como la entrada y estancia irregular en España o que sean una amenaza para el orden público y seguridad del país. La finalidad de la detención es preventiva, no represiva, y aspira a garantizar la presencia del extranjero mientras se tramita el correspondiente procedimiento sancionador y, en su caso, la posterior ejecución de la medida de expulsión.

Además, acorde a las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, los inmigrantes irregulares detenidos por mera infracción administrativa deben estar separados de los condenados por delito. En España esto no se cumple acorde señala el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

### **7.4. Internamiento de menores**

Como señala el Consejo de Europa<sup>81</sup> no debe internarse a niños y familias con niños. En este sentido el artículo 62.4 de la LO 4/2000 establece que los menores de edad no pueden ser internados en los CIEs, siendo los menores no acompañados, en su caso, puestos a disposición de las entidades públicas de protección de menores. Pero a continuación señala que los extranjeros mayores internados tienen derecho a tener a sus hijos menores en su compañía, a condición de que lo apruebe el Ministerio Fiscal y existan módulos específicos en el centro. Por ello podemos plantearnos que España no llega a cumplir totalmente la recomendación internacional, que es clara en cuanto al no internamiento de niños o familias. Colisionan dos intereses, a saber, la protección de los menores y los derechos de los padres y, en todo caso, el ordenamiento debe orientarse conforme al principio de interés superior del menor, debiendo ser éste el rector de cualquier medida adoptada. En consecuencia el internamiento de extranjeros a cuyo cargo se hallan menores es completamente desaconsejable, porque no parece que un CIE sea entorno propicio para el adecuado desarrollo personal y social de los menores ni tampoco resulta favorable separar a los menores de sus progenitores. Por ello, ha de considerarse que la existencia de menores es una causa más que justa para adoptar otra medida alternativa al internamiento.

---

<sup>81</sup> Consejo de Europa: Informe Democracia, DDHH y Estado de Derecho en Europa. 2014

## 7.5. Medidas Alternativas

Según el Relator sobre los derechos humanos de los migrantes<sup>82</sup> la detención conlleva efectos muy negativos como estrés, ansiedad, depresión, problemas sociales y de integración o el elevado coste económico. Según las investigaciones, medidas alternativas a la detención supondrían muchos más beneficios.

Dichas medidas también deben venir establecidas en la ley, siendo necesario decidir de modo individualizado la más adecuada según la situación particular del afectado.<sup>83</sup> Entre otras el Relator hace referencia a:

- comparecencia periódica ante los funcionarios públicos, en persona o por teléfono;
- obligación de residir en un determinado lugar, exigiéndose autorización previa para cambiar de domicilio;
- depósito de sus documentos ante el juez para evitar la fuga, siendo obligatorio en tal caso proporcionar otro tipo de documentación para disfrutar de los derechos sociales (alquilar una vivienda, acceder a la educación o a los servicios sanitarios)
- vigilancia electrónica
- arresto domiciliario a tiempo completo o parcial
- libertad bajo fianza, caución o seguridad (mediante un fiador). El problema en estos casos es que la medida puede ser discriminatoria para aquellos inmigrantes que disponen de menos recursos económicos o no tienen amigos o familiares que puedan fiarles. La solución podría venir de la mano de ONGs u organizaciones específicas que se dediquen a ello.

En el artículo 61 de la LO 4/2000 se contemplan expresamente, además del internamiento en el CIE, las tres primeras medidas enunciadas. Termina el precepto incluyendo una cláusula de cierre, a cuyo tenor el juez podrá adoptar cualquier otra medida cautelar que considere adecuada y pertinente. Pero, a pesar de la previsión legislativa, los informes internacionales vienen a coincidir en la falta de aplicación práctica de las mismas, inclinándose en la gran mayoría de casos por el internamiento.

## 7.6. Condiciones en los CIEs

Asimismo dice el Relator<sup>84</sup> que los inmigrantes detenidos se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad. Puede ocurrir que no entiendan el idioma, no sepan el motivo

---

<sup>82</sup> Informe. Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. 2012

<sup>83</sup> Comunicación N° 900/1999 del Comité de Derechos Humanos

<sup>84</sup> Informe. Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. 2012

de su detención, no tengan asistencia letrada o de traductor, no reciban asistencia médica o no se comunique su detención a sus familiares o al consulado de su país, o al contrario se haya comunicado al consulado sin su previo conocimiento y consentimiento, especialmente cuando se trate de solicitantes de asilo.

En este sentido el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria<sup>85</sup> establece que las autoridades deben comunicar al migrante los motivos de su detención y el modo de recurrir judicialmente en un idioma que comprenda. El artículo 62 bis de la LO 4/2000 contempla los derechos de los extranjeros internados, haciendo expresa referencia a los anteriormente citados, pero, como indican los informes internacionales, de la teoría a la realidad existe una gran distancia.

Como los inmigrantes no están detenidos por haber infringido la legislación penal, no deben estar reclusos en cárceles ni sometidos a condiciones propias del régimen penitenciario. Así lo reitera el artículo 60 de la LO 4/2000. Pero en España muchos de los CIEs son antiguas prisiones o instalaciones militares que no han sido adaptadas adecuadamente para su nueva función<sup>86</sup>. Destaca negativamente la poca comunicación con el exterior y el hecho de contar con rejas en las ventanas, celdas y corredores<sup>87</sup>. El Gobierno de España<sup>88</sup> señala al respecto que las rejas son necesarias para evitar los múltiples intentos de fuga y debido a que también hay en los CIEs inmigrantes detenidos por haber cometido algún delito. Volvemos a incidir en este punto en la necesidad de separar a los internos que han cometido delitos de los que no. En el caso de los primeros podríamos justificar la existencia de rejas, pero no así en el caso de los segundos, así que la respuesta del Gobierno no es más que parcialmente satisfactoria. Además, los intentos de fuga, habituales y no meramente ocasionales, son un indicador de que la situación no se está manejando con la debida corrección, sino que algo está fallando. No nos referimos a fallos de seguridad, sino a fallos estructurales en el propio régimen de detención administrativa y en las condiciones de vida en los centros, lo que a su vez reconduce a la oportunidad de establecer medidas alternativas a la privación de libertad.

---

<sup>85</sup> Informe. Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. 2012

<sup>86</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>87</sup> Informe. Comité Europeo para la Prevención de la tortura. Visita a España. 2011

<sup>88</sup> Respuesta del Gobierno al CPT. Visita a España. 2011

El CPT<sup>89</sup> está disconforme con que los funcionarios lleven porras a la vista en los CIEs, pero España se defiende alegando que ello forma parte del uniforme y favorece la rápida respuesta en caso de ser ésta necesaria. Asimismo suponen un elemento disuasorio dado que los internos tienen estancia limitada en el CIE y después probablemente serán repatriados, así que a diferencia de los reos en las cárceles, realmente no tienen un incentivo que favorezca su buena conducta. Este argumento parece sumamente injusto ya que presupone que los internos extranjeros van a comportarse de forma violenta cuando realmente no han cometido ningún delito hasta el momento, de modo que se les está criminalizando por el mero hecho de estar internados en el centro. Además, la existencia de armas a la vista genera un ambiente de represión, disconformidad y miedo y, a todo parecer, más que disuasorio, es un elemento provocativo y en cierta manera, psicológicamente desmoralizador, dado que ofrece la impresión de un régimen aún más próximo al carcelario.

Acorde al Relator Especial<sup>90</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia las condiciones de vida en algunos CIEs son muy inferiores a las debidas, citando expresamente como ejemplo negativo a Algeciras y Tarifa. La ECRI también viene a incidir en la existencia de informes contradictorios sobre los CIEs, de modo que algunos cumplen los estándares debidos, a diferencia de otros. Se hace referencia a deficiencias en la atención sanitaria por la falta de personal médico y psicólogo, falta de intérpretes, falta de actividades de ocio, incumplimiento en el derecho de visitas, falta de trabajadores sociales, insuficiente información sobre sus derechos, en particular en lo relativo a la posibilidad de solicitar asilo. El Defensor del Pueblo<sup>91</sup> coincide en este aspecto, reiterando la necesidad de que los internos reciban toda la información debida, a ser posible en su propio idioma. Asimismo debe garantizarse el acceso a todos los CIEs, y no solo a algunos como sucede hoy, de las ONGs cuyo fin es la defensa de los derechos humanos.

Respecto a la falta de actividades de ocio, España<sup>92</sup> alega que son más que suficientes (incluyendo lectura, sala de televisión y juegos de mesa), dado el plazo menor de estancia en el centro. Pero, consideramos que no debería enfocarse la cuestión desde la perspectiva de la duración del internamiento, ya que se trata de personas detenidas en contra de su

---

<sup>89</sup> Informe. Comité Europeo para la Prevención de la tortura. Visita a España. 2011

<sup>90</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>91</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2013

<sup>92</sup> Respuesta del Gobierno al CPT. Visita a España. 2011

voluntad sin haber hecho nada reprochable para merecerlo; lo menos por hacer es intentar que su estancia sea lo más agradable y provechosa posible, no debiéndose poner excusas al respecto, y más aún cuando los propios internos manifiestan su disconformidad.

En cuanto a la ausencia de asistencia psicológica, el Gobierno alega que, cuando el personal sanitario del Centro considera que un interno debe recibir asistencia especializada, el mismo será derivado al hospital correspondiente, de modo que a juicio de las autoridades la atención médica, cualquiera que sea su rama incluyendo psicología, oftalmología o traumatología, se otorga satisfactoriamente. Sin embargo, creemos que no es suficiente, porque para ser derivado a la medicina especializada parece que el interno debe padecer algún tipo de trastorno diagnosticado, cuando en muchas ocasiones no es así, y será por tiempo limitado. Muchas veces el interno simplemente necesitaría asistencia psicológica para comprender y superar la situación en la que se halla sin padecer trastornos ni estrés ni depresión, y más bien de manera continuada en vez de puntual. Empleando a psicólogos en el Centro o consintiendo su visita periódica, se ayudaría en gran medida a los internos y se facilitaría su adaptación, con lo que la recomendación internacional quedaría verdaderamente cumplida.

La medida 106 del Plan de Derechos Humanos<sup>93</sup> de 2008 contempla la elaboración de diversos instrumentos que resultan esenciales para el funcionamiento de los CIEs, estableciendo en todos ellos una clara diferenciación entre los aspectos de seguridad y los socio-asistenciales. En la medida 107 propugna aumentar y reformar los CIEs para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los inmigrantes irregulares en ellos internados. Pero podemos concluir que aún quedan variados aspectos por cubrir.

### **7.7. Actuación de los funcionarios**

El personal funcionario que se hace cargo de mantener la seguridad en los CIEs no puede en ningún caso vulnerar los derechos humanos de los internos, sino al contrario, debe actuar con prudencia, racionalidad y pleno respeto a la normativa. Sin embargo, es frecuente que los organismos internacionales que inspeccionan el régimen español reciban quejas por parte de los internos de malos tratos físicos o psíquicos causados por los funcionarios o la ausencia de control e investigación de los mismos. Además, se insiste en que éstos no siempre llevan la pertinente identificación.

---

<sup>93</sup> Gobierno de España (2008). *Plan de Derechos Humanos* ([http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Spain\\_NHRAP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Spain_NHRAP.pdf) (fecha de consulta 07.03.2015))

Pero, por ejemplo, en respuesta a un Informe del CPT, España<sup>94</sup> alega que no hay uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios. Llama la atención que se defienda esta afirmación en términos absolutos “*Ante cualquier incidente violento provocado por algún interno, la respuesta policial siempre es congruente, oportuna y proporcionada a la utilizada por el interno, y el responsable policial informa siempre por escrito de los hechos y de las medidas tomadas, de lo que, posteriormente, se da traslado a la Autoridad Judicial correspondiente*”. Resulta más que llamativo el uso del término siempre, dado que presume una actuación por parte de los funcionarios conforme a la legalidad, cuando podría no ser el caso. Habría sido más adecuado responder con mayor prudencia, porque con este tipo de contestaciones se parece mostrar una clara tendencia a favorecer al funcionario y propicia cierta impunidad.

#### 7.7.1. Investigación

Como hemos señalado es necesaria una investigación adecuada ante la denuncia de malos tratos que, acorde al Informe General del CPT n°14 de 2004, debe realizarse de manera independiente, inmediata, completa, detallada y con suficiente publicidad. El CPT es muy crítico con España en este aspecto considerando que vulnera la normativa internacional, en particular el artículo 3 del CEDH. En sus respuestas, las autoridades españolas<sup>95</sup> muestran su desacuerdo al respecto y alegan que dichas investigaciones tienen lugar siempre que sea necesario y se llevan a cabo acorde a los mecanismos legalmente previstos (investigación judicial, policial o de instituciones como el Defensor del Pueblo). Se achacan los múltiples casos de sobreseimiento a la falta de indicios de tales malos tratos, y no a una presunta tendencia a la impunidad.

#### 7.7.2. Asistencia médica

Cuando hay presuntos malos tratos el interno debe ser examinado por un médico, que describa las lesiones y dé su opinión profesional sobre si es posible que se deban a maltrato, y en caso de ser así, remitirlo a las autoridades judiciales. Ante la crítica del Relator Especial<sup>96</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia y del CPT<sup>97</sup> de incumplimiento al respecto, el Gobierno disiente. Argumenta que el interno puede visitar al médico libremente y todas las veces que quiera durante el horario. Fuera del mismo, y en caso de ser necesaria asistencia, es

---

<sup>94</sup> Respuesta del Gobierno al CPT. Visita a España. 2011

<sup>95</sup> Respuesta del Gobierno al CPT. Visita a España. 2011

<sup>96</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013

<sup>97</sup> Informe. Comité Europeo para la Prevención de la tortura. Visita a España. 2011



escortado al hospital. Además, si el interno presenta lesiones, los funcionarios que lo custodian deben trasladarlo al médico para que haga el parte correspondiente. Asimismo, el propio médico puede remitir un informe al juez sobre la salud de un interno a propia iniciativa cuando hay riesgo para la salud de los demás internos o es necesario cooperar con otros organismos.

El Defensor del Pueblo<sup>98</sup> se alegra de que se haya aceptado la recomendación que formuló en su día para que se estableciera un protocolo de coordinación entre los CETI de Ceuta y Melilla, dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y los CIEs, dependientes del Ministerio del Interior, para poder conocer los datos médicos de los extranjeros y los tratamientos a los que han sido sometidos.

### *7.7.3. Formación*

El CPI<sup>99</sup> está disconforme con la falta de formación de los funcionarios en materia de derechos humanos. Cabe señalar que en efecto no hay formación específica y ello es algo que España debe reparar. En el nuevo Reglamento de régimen interno de los CIEs parece haberse tomado pasos al respecto, dado que se indica a la División de Formación y Perfeccionamiento de la Dirección General de la Policía que debe promover la celebración periódica y continuada de actividades formativas para los funcionarios policiales en materias de derechos humanos, seguridad y prevención, aunque ello no es suficiente. La formación más bien debe darse desde el inicio, desde el momento mismo en que empiece la formación de los agentes y cuerpos de seguridad.

## **8. ENTRADA DE EXTRANJEROS**

### **8.1. Puestos habilitados**

No suele plantear excesivos problemas, aunque el Defensor del Pueblo<sup>100</sup> no está de acuerdo con algunas prácticas que realizan las autoridades fronterizas, tales como denegar la entrada a residentes legales que han abandonado temporalmente España para volver a su país de origen, pero han permanecido en el mismo más tiempo del permitido. En frontera se considera que su visado ha sido extinguido y no se les permite acceder al país. Pero el

---

<sup>98</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2013

<sup>99</sup> Informe. Comité Europeo para la Prevención de la tortura. Visita a España. 2011

<sup>100</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2013

Defensor señala que esta actuación es contraria a la legalidad porque la extinción requiere el correspondiente procedimiento administrativo y una resolución motivada.

Otro caso de denegación se produce ante los intentos de entrada de familiares extranjeros de ciudadanos comunitarios o españoles. En frontera se les exige acreditación de medios económicos para su subsistencia o se considera insuficiente su documentación, impidiendo por ello su acceso. Pero el Defensor establece que esta restricción es contraria al Derecho Comunitario, teniendo en cuenta que la Directiva 2004/38/CE señala en su art. 27 que la denegación solo puede darse por razones de orden público, salud pública o seguridad pública.

## **8.2. Puestos no habilitados**

Más problemática suscitan las entradas por puestos no habilitados, que principalmente tienen lugar por mar a través de las famosas pateras o por las vallas de Ceuta y Melilla.

### *8.2.1. Devoluciones*

Existe gran polémica al respecto dado que en muchas ocasiones los inmigrantes interceptados por la Guardia Civil son devueltos inmediatamente a Marruecos sin seguir el procedimiento previsto en la normativa de extranjería y protección internacional.

Acorde al artículo 23 del Real Decreto 557/2011, no será necesario el expediente de expulsión para los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España, haciendo expresa referencia a aquellos interceptados en la frontera o sus proximidades. Pero deben ser llevados a una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para poder identificarlos y devolverlos si fuera necesario, contando en todo caso con asistencia gratuita de abogado y de intérprete. Pero los organismos internacionales y el Defensor del Pueblo<sup>101</sup> denuncian que no se da cumplimiento satisfactorio a esta disposición legal, siendo los extranjeros devueltos sin ni siquiera ser llevados a la comisaría.

Se justifica esta actuación alegando el cumplimiento de convenios bilaterales suscritos con Marruecos, pero cabe plantearse en qué medida esos acuerdos bilaterales tienen prevalencia frente a la legislación interna y los tratados internacionales cuyo objeto es proteger precisamente los derechos humanos de toda persona y evitar actuaciones de cualquier índole que no sigan el procedimiento con las debidas garantías.

---

<sup>101</sup> Informe anual. Defensor del Pueblo. 2015

Asimismo sirve de justificación que la intercepción tiene lugar fuera de las aguas jurisdiccionales españolas, pero independientemente de este hecho, el Defensor y ACNUR mantienen una postura muy clara señalando que estos extranjeros son potenciales merecedores de protección internacional, por lo que tienen derecho a que su solicitud de asilo sea cursada y debidamente examinada. Esto, sin embargo, se ve conculcado por actuaciones como las descritas. Con igual propósito, la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales<sup>102</sup> recuerda que, aunque la Unión haya seguido una política de reforzamiento de las fronteras externas y de lucha contra la inmigración ilegal, colaborando con terceros países en lo que a control marítimo se refiera, los agentes encargados del mismo no pueden olvidar en ningún caso la obligatoriedad de respetar los derechos humanos y el principio de no devolución y, menos aún, cuando estas actuaciones de control pudieran derivar en actuaciones de salvamento.

Se critica la conducta de las autoridades y fuerzas de seguridad que devuelven sin más a los extranjeros, sin considerar sus circunstancias, tratándoles de la misma manera, cuando no deberían. Y ello porque no todas las personas tratan de entrar en España por motivos económico-laborales, sino que muchos están escapando de conflictos bélicos, véase la situación actual de Siria, o de la represión a la que se ven sometidos en sus países de origen, por ejemplo debido a circunstancias tales como deserción política u homosexualidad.

Los solicitantes de asilo y refugiados vienen a ser equiparados a los migrantes económicos, cuando en realidad tienen su propia legislación y se prevén para ellos especiales medidas de protección.

España viene a señalar que el principio de no devolución se cumple plenamente, de modo que, cuando el regreso del extranjero pusiera en peligro su vida o implicara el riesgo de padecer tortura u otros malos tratos, no se produce la devolución a su país de origen. Ello podría ser así efectivamente una vez que han entrado en territorio español, pero cabe plantearse que no corren con la misma suerte aquellos que son interceptados antes de entrar y son devueltos sin más. ¿Acaso estas personas no merecen la misma protección y las mismas garantías procedimentales? ¿O acaso las obligaciones humanitarias de España se circunscriben únicamente a su jurisdicción? Según establece el TEDH en los casos de

---

<sup>102</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena, 2013). *Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa*  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders_es.pdf)  
(fecha de consulta 26.03.2015)

intercepción de extranjeros en alta mar<sup>103</sup>, cualquier medida cuyo propósito sea impedir que lleguen a las fronteras del Estado u obligarles a retroceder a otro Estado puede suponer una expulsión colectiva, que en todo caso está prohibida.

Un caso especialmente duro tuvo lugar en febrero de 2014 cuando 250 refugiados, migrantes y solicitantes de asilo intentaron acceder a España nadando, con el resultado del fallecimiento de 15 de ellos, después de que la Guardia Civil haya intentado impedirlo utilizando material antidisturbios. El desafortunado episodio suscitó gran polémica en los medios de comunicación y en la opinión social, comenzando muchas voces a cuestionar la eficacia de la política migratoria y la actuación de las autoridades y cuerpos de seguridad al respecto. Actualmente está abierta la fase de instrucción procesal, siendo citados a declarar ante el juez los Guardias Civiles implicados en el mes de marzo.

Amnistía Internacional<sup>104</sup> señala que también las personas que intentan acceder a Ceuta y Melilla por tierra de manera irregular son objeto de expulsiones contrarias a la legalidad y los cuerpos fronterizos hacen igualmente un uso excesivo de la fuerza o incluso innecesario. En este sentido el Defensor del Pueblo<sup>105</sup> viene a señalar la necesidad de que las fuerzas y cuerpos de seguridad ajusten su actuación a los principios de proporcionalidad, oportunidad y congruencia tal como recoge la Ley Orgánica 2/1986.

Ha sido muy cuestionado el nuevo proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, que da cobertura legal a estas devoluciones en caliente, aunque la misma sea contraria a la normativa internacional y también nacional. Finalmente la ley aprobada, con su disposición final primera, viene a modificar la LO 4/2000, introduciendo una disposición adicional décima, a cuyo tenor “1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España. 2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”.

---

<sup>103</sup> Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena, 2013). *Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa*  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders_es.pdf)  
(fecha de consulta 26.03.2015)

<sup>104</sup> Informe. La situación de los derechos humanos en el mundo. Amnistía Internacional 2014/15

<sup>105</sup> Informe anual. Defensor del Pueblo. 2015

En el segundo apartado se incluye una referencia al respeto de los derechos humanos, pero a nuestro parecer la misma es muy vaga y poco precisa, de hecho, en el último borrador del proyecto solo se contemplaba el primer apartado. Podemos considerar que la novedad ha sido introducida en un intento de ofrecer fundamentación jurídica a esta posibilidad de actuación manifiestamente ilegítima, pero con poco éxito dado que no deja de ser un formalismo teórico que no llega a ofrecer ninguna pista sobre cómo proceder efectivamente de modo respetuoso. El propio precepto parece contradictorio en sí mismo, ya que los organismos internacionales coinciden en que las devoluciones en caliente son irrespetuosas con los derechos humanos, y añadiendo la mera referencia de que se van a hacer con dicho respeto no las convierte en conformes al derecho internacional. Un análisis racional del apartado 2 nos lleva a concluir que es completamente superfluo en el sentido de que no añade nada nuevo, porque aun faltando dicha referencia entendemos que cualquier conducta que realicen las fuerzas y cuerpos de seguridad debería respetar necesariamente la normativa nacional e internacional sobre derechos humanos. Así que el nuevo añadido parece obedecer a meras razones oportunistas de lograr buena publicidad para una propuesta en sí ilegítima.

Respecto a las devoluciones en caliente señala el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa<sup>106</sup> que es contraria a los instrumentos internacionales e insta a las autoridades españolas que adopten solo aquellas modificaciones que respeten los derechos humanos y particularmente garanticen el acceso a la protección internacional de todas aquellas personas que tienen derecho a la misma. En todo caso, señala el citado organismo que España, como cualquier otro país que ha asumido las pertinentes obligaciones internacionales, debe abstenerse de expulsiones colectivas y asegurar el cumplimiento del principio de no devolución. Reconoce la capacidad de España de establecer las políticas de inmigración y frontera que considere oportunas pero siempre que ello no contravenga las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos. En palabras del propio Comisario “las devoluciones en caliente deben parar y sustituirse por prácticas que reconcilien el control fronterizo y los derechos humanos.” Asimismo se incide en la necesidad de evitar

---

<sup>106</sup> Comisario para los Derechos Humanos (Madrid, 16.01.2015). *España: la legislación y prácticas en inmigración y asilo deben adherirse a los estándares de derechos humanos* [http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_DeEvCNMLGiE9%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_DeEvCNMLGiE9%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1) (fecha de consulta 20.03.2015)

un uso excesivo de la fuerza por la Guardia Civil y en caso de que la misma tuviera lugar, investigaciones adecuadas de los hechos y penalizaciones a los agentes responsables.

Estas personas vienen con la finalidad de escapar de las guerras, violencia y persecuciones que son la constante en sus países de origen, tales como Siria o Mali<sup>107</sup>. Según datos relativos a 2014 llegaron 5.000 personas en estas condiciones, siendo sirios unos 2.000, 70% de los cuales mujeres y niños. Se recuerda la obligación legal de España de evaluar adecuadamente su situación y de otorgar protección a aquellos que la necesiten, siendo incompatible con este deber el rechazo sistemático en frontera, sea de un grupo de individuos o de uno solo. El Estado no debe tomar medidas para impedir su entrada, sino medidas para brindarles la ayuda que precisen por su muy posible condición de refugiados.

### 8.2.2. *Concertinas*

En 2005 fueron instaladas concertinas en las vallas de Ceuta y Melilla, que fueron retiradas posteriormente tras la recomendación del Defensor del Pueblo. Pero se volvieron a instalar en 2013. El Defensor está disconforme de nuevo señalando que las medidas que impiden la entrada ilegal de inmigrantes deben ser respetuosas con los derechos humanos y las leyes. Igualmente organismos internacionales<sup>108</sup> vienen a indicar que medidas de este tipo no solo no reducen los intentos de entrada, sino que vulneran la integridad física o incluso el derecho a la vida. Vemos que los migrantes siguen intentando saltar las vallas independientemente de las concertinas, que no hacen sino provocar padecimientos físicos. A este respecto, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su Resolución de 26 de julio de 2013, insta a los Estados y organizaciones a establecer medidas que impidan la vulneración de los derechos humanos de los migrantes en los puertos, aeropuertos y fronteras.

---

<sup>107</sup>Huffington Post (Madrid, 10.12.2014). *España no puede legalizar lo que es ilegal*. [http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-cannot-legalise-what-is-illegal?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_DeEvCNMLGiE9%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-cannot-legalise-what-is-illegal?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_DeEvCNMLGiE9%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1) (fecha de consulta 20.03.2015)

<sup>108</sup> Comité contra la Tortura (13.11.2009). *Informe sobre España*. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9621&LangID=E> (fecha de consulta 12.03.2015)

## 9. MENORES NO ACOMPAÑADOS

En muchas ocasiones quienes logran llegar de manera irregular a territorio español son menores no acompañados o menores carentes de documentación acompañados de presuntos familiares, pero sin existir una prueba fehaciente de tales vínculos. El Defensor del Pueblo<sup>109</sup> destaca las actuaciones llevadas a cabo en aras a la lucha contra la trata de seres humanos en supuestos de esta índole. Se sospecha que podrían no ser realmente miembros de su familia, sino que el menor es objeto de una red delictiva de trata, por lo que se realizan pruebas de ADN para determinar la existencia o no de vínculos consanguíneos. Sirva de ejemplo el reciente caso del niño que llegó a España escondido en una maleta, practicándose las correspondientes pruebas para determinar su filiación y excluir de este modo una altamente probable situación de trata. Además de las medidas de protección que toman las correspondientes autoridades, se elogia el hecho de estar elaborando protocolos autonómicos en los que participen la Fiscalía y entidades autonómicas de protección de menores.

El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal<sup>110</sup> señala que, entre otros, el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura o ACNUR manifiestan su preocupación por determinadas prácticas contrarias a la legalidad en relación con los menores no acompañados, tales como su detención sin la debida asistencia letrada o malos tratos de los que son objeto en los centros de acogida. Critican en definitiva que muchas veces prima la condición de extranjero por encima de la condición de menor, incumpliendo de este modo el principio fundamental del interés superior del menor que subyace en toda la legislación nacional e internacional que se refiere a los niños.

### 9.1. Determinación de su edad

En principio, acorde al artículo 35.3 de la LO 4/2000, solo debe procederse a determinar la edad cuando la misma no se conozca con seguridad. Sin embargo, en la práctica se realizan tales controles aun cuando existe documento del país de origen que señala su minoría. Así puede ocurrir que en España se determine que es mayor de edad cuando realmente no lo es. El artículo 190 del RD 557/2011 habla de “minoría de edad indubitada por razón de su documentación o de su apariencia física”. A sensu contrario, en caso de duda, se autoriza proceder a las pruebas pertinentes. Pero, en la práctica, ello se ha convertido más en la regla

---

<sup>109</sup> Informe Anual. Defensor del Pueblo. 2013

<sup>110</sup> EPU. Consejo de Derechos Humanos

general que en la excepción. Cabe plantearse por qué se insiste en realizar controles de edad cuando los documentos dicen que es menor. ¿Hay tan poca fe en la autenticidad de los documentos de origen o acaso rigen intereses particulares, teniendo en cuenta que la protección debida a los mayores de edad es en absoluto comparable con la propia de los menores? Para resolver esta cuestión<sup>111</sup> el Tribunal Supremo ha sentado doctrina en base a su sentencia de 29 de septiembre de 2014, señalando que si un extranjero dispone de un documento de identidad que establezca que es menor no puede ser sometido a pruebas complementarias que determinen su edad, ya que para proceder a ello debe haber una justificación razonable, siendo por tanto la excepción y no la regla general.

Además, acorde a la ECRI<sup>112</sup>, las pruebas utilizadas para determinar la edad son obsoletas, insuficientes y suelen ser poco fiables. El Relator Especial<sup>113</sup> sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia coincide en este aspecto al referir que las pruebas óseas utilizadas generan incertidumbre y los informes médicos son poco precisos. Por tanto, se duda de la edad establecida en un documento oficial extranjero, pero nos fiamos ciegamente de lo que señalan pruebas a todas luces obsoletas, lo que no hace sino renovar las sospechas de que las autoridades españolas hacen prevalecer la situación de extranjería por encima de la de minoría de edad.

## **9.2. Internamiento**

Una vez que ha entrado en territorio español un menor no acompañado y, en su caso, se ha determinado su menor edad, es internado en el correspondiente centro de menores y es la Administración quien se encarga de su tutela. Respecto a los centros de Ceuta y Melilla se vienen a criticar algunas de las condiciones, tales como el hecho de que no se separen los menores por edades, conviviendo así niños pequeños y los que no lo son tanto.

Otra cuestión problemática es que el hecho de que el menor abandone el centro, sea por motivos voluntarios o no, implica de facto que el centro deje de ejercer la tutela sobre dicho menor, cuando según la legislación vigente del artículo 276 CC, el cese de la tutela solo cabe por las causas legales, entre las que no se incluye el abandono del centro.

---

<sup>111</sup> Informe anual. Defensor del Pueblo. 2015

<sup>112</sup> ECRI. Cuarto informe sobre España. 2010

<sup>113</sup> Informe. Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Visita a España. 2013



### **9.3. Autorización por residencia**

Tal como establece el artículo 35.7 de la LO 4/2000 cuando el menor es tutelado por el centro y se acredita la imposibilidad de regresar a su país de origen se debe regularizar su situación concediendo la pertinente autorización de residencia.

Acorde al artículo 196.1 del RD 557/2011 debe concederse un permiso de residencia a los menores desde que se confirma que la repatriación no es posible o, en todo caso, transcurridos 9 meses desde que el menor está siendo tutelado por los servicios de protección de menores. Pero en la práctica los plazos son gravemente incumplidos.

Según el artículo 197 del RD 557/2011 el menor de edad tiene derecho a solicitar la renovación de la autorización, cumpliendo determinadas condiciones, cuando llegue a la mayoría de edad, prorrogándose en todo caso la vigencia de la que ya tiene hasta que se resuelva el procedimiento. Pero ello se incumple por muchas delegaciones que extinguen el permiso de residencia en vez de renovarlo como señala la normativa.

### **9.4. Supuesto problemático**

El Comité de los Derechos del Niño ha tenido constancia de que las autoridades policiales desarrollan malos tratos hacia los menores no acompañados durante la repatriación forzada a su país de origen y de que en múltiples ocasiones se entregan a las autoridades fronterizas marroquíes en vez de a los servicios sociales<sup>114</sup>.

Así por ejemplo en el informe del Defensor del Pueblo de 2013 se hace referencia a un supuesto realmente llamativo respecto a dos menores de edad que llegaron a Melilla y fueron internados en el correspondiente centro de menores, siendo tutelados por la Administración, pero por motivos desconocidos lo abandonaron. Más tarde fueron encontrados en Nador, relatando que fueron miembros de la Guardia Civil quienes los entregaron a las autoridades marroquíes. Con posterioridad uno de ellos volvió a Melilla, de nuevo de manera irregular. Aunque en un primer momento fue ingresado en el centro de menores, después fue trasladado al CETI una vez decretada su mayoría de edad, a pesar de que realmente en aquel momento contaba con apenas 14 años. Se abrieron diligencias de investigación respecto a las causas por las que fueron encontrados en Marruecos, pero el juez decretó el sobreseimiento por faltar el carácter delictivo. El recurso interpuesto al

---

<sup>114</sup> EPU. Consejo de los Derechos Humanos

respecto fue estimado, reabriéndose el procedimiento, pero finalmente las alegaciones de los demandantes fueron desestimadas y se puso fin al procedimiento penal.

## 10. CONCLUSIONES

A pesar del reconocimiento internacional y la protección teórica con la que cuentan los derechos de todas las personas, incluidos los inmigrantes, podemos observar una realidad social muy diferente al ideal establecido en las normas.

El principal problema radica en el hecho de que las sociedades modernas se han ido construyendo a partir de las barreras, estableciendo una clara distinción entre los que pertenecen al Estado y los que no, en base al binomio de lo propio/lo ajeno<sup>115</sup>. Quizás se hayan olvidado, o al menos relegado a un segundo plano, los orígenes nómadas que acompañan al hombre y el hecho de que todos hemos emigrado a lo largo de la historia y muy presumiblemente esta tendencia perdure en el futuro, dado que la libertad de circulación es algo inherente a la propia condición humana.

Nadie duda de las incuestionables ventajas y seguridades que, al menos en los países occidentales, aporta la estructura de Estados soberanos, pero nos hemos centrado en demasía en la territorialidad, en el sentido de proteger los derechos de los nacionales por encima de los derechos de las personas. Ello se trata de corregir normativamente a nivel internacional, pero aún subsiste el orgullo nacional y la creencia en la superioridad de la propia nación, que impiden que la igualdad sea efectiva.

El principal problema es que cada Estado siente la necesidad de garantizar una protección absoluta a sus nacionales y una protección menor a los no nacionales muchas veces condicionándolo a una cierta reciprocidad, es decir, el Estado está dispuesto a reconocer derechos a los extranjeros, pero no en absoluta igualdad con sus propios ciudadanos, ya que los demás países tampoco lo hacen. Ningún Estado quiere ser el único en reconocer igualdad plena y se comprueba que el consenso en la materia brilla por su ausencia.

En definitiva, la conciencia social aún no ha expandido sus horizontes por encima de las fronteras territoriales. En teoría todos nos reconocemos como seres humanos iguales que habitan en el mismo planeta, pero en la práctica aún se percibe cierto egoísmo y una muy

---

<sup>115</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág.34

cierta preferencia por la estructura actual donde parece predominar la condición de nacional por encima de la condición de ser humano, y ello en la propia sociedad, en las personas comunes, no solo a nivel de gobernantes.

Parece que el Estado, y más aún los propios miembros del mismo, otorgan de modo directo una confianza a los propios, a los nacionales, mientras se considera como extraños a los no nacionales, siendo necesario que se ganen dicha confianza, que no les viene concedida de manera automática<sup>116</sup>. Las teorías universalistas aún no se han impuesto con suficiente fuerza como para sustituir estas concepciones. Es verdad que cada vez mayor número de personas defiende la igualdad de todos y el reconocimiento de los mismos derechos, pero no es menos cierto que estas mismas personas no están dispuestas a renunciar al estatus privilegiado que les otorga la división territorial. Por mucho que la normativa reconozca derechos de modo más o menos extensivo, la situación real no va a cambiar hasta que no expandamos nuestras miras y empecemos a ver el mundo como una globalidad y no como mera suma de Estados individuales. Más que ciudadanos del país x, somos ciudadanos de la Tierra.

También es una realidad que a nivel internacional se protegen mejor los derechos que a nivel nacional, porque en las diferentes convenciones y tratados se propugna la igualdad absoluta, mientras que a la hora de aplicar las políticas nacionales paradójicamente se mantienen las diferencias de tratamiento entre los nacionales/extranjeros por los mismos Estados que aceptaron e incluso participaron en la elaboración de la normativa internacional. Nos encontramos con que la propia legislación interna no traslada adecuadamente las exigencias internacionales o existe una inadecuada interpretación o aplicación de la misma.

Como acabamos de señalar, de la legislación deriva una problemática importante, pero no la única. También podemos referirnos a la actuación u omisión indebida de los poderes públicos o de las propias concepciones de la sociedad. La discriminación, por ejemplo, es una contrariedad social que se ve incrementada en gran medida por los medios de comunicación, el discurso político o la impunidad de la que gozan ciertas autoridades y agentes.

El derecho y la sociedad van de la mano, aunque en ocasiones uno avanza con mayor rapidez que el otro. En el caso de las migraciones se produce una situación peculiar, y es

---

<sup>116</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág.34

que la legislación no está conforme con la opinión social en el sentido de que es considerada o bien demasiado restrictiva por los sectores más liberales o bien demasiado permisiva para los sectores más conservadores. Muy pocos se sentirán realmente representados por la normativa interna sobre extranjería. Parece que el legislador nacional sigue la tesis aristotélica según la cual la virtud se halla en el punto medio, pero en este caso consideramos que se queda demasiado corto respecto a la protección ofrecida, debiendo ir mucho más allá garantizando la plena igualdad en todos los sentidos.

Por ejemplo, en el propio articulado de la Ley 4/2000 se contemplan los objetivos que persigue la política migratoria, incluyendo una dinámica muy dispar: respecto a los extranjeros residentes legalmente en España se propugna el establecimiento de medidas que favorezcan su integración y el tratamiento no discriminatorio y en condiciones de igualdad con los españoles, pero al mismo tiempo se prevé un control de los flujos migratorios y una lucha contra la inmigración ilegal. Estamos asistiendo a un doble fenómeno en el que se criminaliza a los inmigrantes en situación administrativa irregular, véase su internamiento en los CIEs a pesar de que no han cometido ninguna infracción penal, a la vez que parece fomentarse, al menos en teoría, la integración social de aquellos que han regularizado su situación. Y decimos en teoría, porque en la realidad siguen siendo ciudadanos de segunda clase, que no gozan de los mismos derechos que los españoles. Sirva de ejemplo el hecho de que, por lo general, no sean considerados titulares de derechos políticos o en situaciones de crisis como la presente, se ven sometidos a numerosas reformas, muchas de las cuales más que cuestionables desde el punto de vista ético, y directamente afectados por los recortes económicos.

En situaciones de bonanza económica cercanas al pleno empleo se necesita mano de obra barata para determinados trabajos que no gustan a la población autóctona y se reclama, por tanto, la presencia de extranjeros que se ocupen de los mismos, manifestando en tales supuestos la igualdad y la identidad de derechos<sup>117</sup>. Pero, cuando se producen situaciones de recesión, nos olvidamos de la supuesta igualdad y preferimos potenciar a los nacionales. Los inmigrantes ya no resultan necesarios, de modo que habrá que restringir su llegada y recortar sus derechos.

Se da la paradoja de que la titularidad de derechos varía en función de las circunstancias económico-laborales. Es como si tuvieran derechos de modo provisional y por la mera

---

<sup>117</sup> PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág.27

caridad o gracia de los países ricos que los acogen<sup>118</sup>, en vez de por su propia condición de seres humanos.

También descubrimos que en muchas ocasiones el tratamiento que se da a los extranjeros difiere según sus propias circunstancias o su país de origen. Por desgracia, muchas personas identifican a los extranjeros como personas procedentes de países pobres, que acuden al país de destino con el objeto de delinquir o quitar el empleo a los nacionales, por lo que opinan debe restringirse su acceso y los derechos que se les vienen reconociendo<sup>119</sup>. Al mismo tiempo los turistas procedentes de países ricos, los jubilados que adquieren propiedades en territorio español, los deportistas de élite, los artistas o los grandes empresarios son más que bienvenidos, ya que son un dechado de virtudes y jamás cometerían ni la más mínima infracción.

Este doble rasero por el que seguimos midiendo a las personas no solo supone una flagrante injusticia contra nuestros semejantes sino también manifiesta nuestra falta de criterio, sensibilidad y valores éticos, a la vez que la ineficacia de las políticas institucionales que, en vez de poner coto a este tipo de actuaciones, no hacen sino potenciarlas.

Por tanto, podemos intuir que, si bien es cierto que el grado de responsabilidad de la persona común no puede equipararse al del gobernante, en realidad ninguno somos libres de responsabilidad en cuanto a los problemas a los que se enfrentan las personas inmigrantes y todos podemos contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, en la adecuada solución de los mismos. Como dijo Edmund Burke “Basta con que un hombre bueno no haga nada para que el mal triunfe.”

---

<sup>118</sup> PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pág.28

<sup>119</sup> DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pág. 45

## BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA JUNCO, Ana Paloma, y otros. *Derecho Internacional Privado*. Madrid: UNED, 2013. Pág. 278
- BILBAO, J.M., REY, F. y VIDAL, J.M. *Lecciones de Derecho Constitucional I* (2ª Ed.). Valladolid: Lex Nova, 2011, pp. 181-215
- BOLAÑOS CARMONA, J. y FERRER SÁNCHEZ, J., *Diálogo y mediación para el derecho a la Libertad religiosa*. Instituto de la Paz y los Conflictos Universidad de Granada (IPAZ-UGR)
- DE LUCAS MARTÍN, Javier, y otros. *Derechos Humanos, migraciones y diversidad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010. Pp. 11-65 y 139-173
- GARCÍA AÑÓN, José, y otros. *Identificación policial por perfil étnico en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- PEÑA ECHEVERRÍA, Javier, y otros. *Inmigración y Derechos Humanos*. Valladolid: Lex Nova, 2012. Pp. 21-64 y 89-107
- SERRANO ALONSO, Eduardo. *Manual de Derecho Civil. Curso I-Plan Bolonia*. Madrid: Edisofer, 2011. Pág. 211
- SOLANES CORELLA, Ángeles. “La salud como derecho en España: Reformas en un contexto de crisis económica”. *Revista de Derechos y libertades. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, núm. 18, 2014, pp. 127-161.
  
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (Estrasburgo, 08.02.2011). *Cuarto Informe sobre España*. <http://www.cje.org/descargas/cje3138.pdf>
- Secretario General del Consejo de Europa (Viena, 05.05.2014) *Informe Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho en Europa* [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/cdmsi/SG%282014%291-Final%20\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/cdmsi/SG%282014%291-Final%20_en.pdf)
- Consejo de Europa (Estrasburgo, 09.09.2013). *Informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, por Nils Muižnieks, tras su visita a España, (3 a 7 de junio de 2013)*. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlo bGet&InstranetImage=2356738&SecMode=1&DocId=2056532&Usage=2>
- Consejo de Derechos Humanos (Ginebra, 06.06.2013). *Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere, sobre su visita a España (21 a 28 de enero de 2013)*. [http://www.acnur.es/PDF/informe\\_mision\\_relatoroespecial\\_racismo\\_2013\\_20130806150757.pdf](http://www.acnur.es/PDF/informe_mision_relatoroespecial_racismo_2013_20130806150757.pdf)
- Consejo de Derechos Humanos (Ginebra, 02.04.2012). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, François Crépeau*. [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf)
- Consejo de Derechos Humanos (Ginebra, 03.08.2010). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante*. [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=97](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=97)
- Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (Ginebra, 10.11.2014). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos* <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/203/88/PDF/G1420388.pdf?OpenElement>

- (fecha de consulta 14.05.2015)
- Consejo de Derechos Humanos. Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (Ginebra, 11.11.2014). *Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo*  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/206/45/PDF/G1420645.pdf?OpenElement>  
(fecha de consulta 14.05.2015)
  - Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (Estrasburgo, 30.04.2013). *Informe al Gobierno español sobre la visita a España realizada por el CPT (19 a 22 de junio 2012)*  
<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-08-inf-esp.pdf>
  - Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (Estrasburgo, 30.04.2013). *Respuesta del Gobierno español al Informe del CPT sobre la visita a España realizada por el CPT (19 a 22 de junio 2012)*  
<http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-09-inf-esp.pdf>
  - Unión Europea, Diario Oficial n° L 239 de 22/09/2000 p. 0069 – 0075. *Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985*  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(04\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(04)&from=ES)  
(Fecha de consulta: 19.02.2015)
  - Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena). *Controles policiales selectivos y minorías: comprender e impedir los perfiles étnicos discriminatorios*  
[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet\\_ES.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1130-FRA-Ethnic%20profiling%20factsheet_ES.pdf) (05.03.2015)
  - Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Viena, 2013). *Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa*  
[http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders\\_es.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/summary-fundamental-rights-southern-sea-borders_es.pdf) (fecha de consulta 26.03.2015)
  - Parlamento Europeo, Marion Schmid-Drüner (Abril de 2014). *Libre circulación de trabajadores*  
[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.3.html) (fecha de consulta 20.02.2015)
  - Amnistía Internacional (Londres, 10.01.2012) *Informe 2012 El estado de los derechos humanos en el mundo.* [http://files.amnesty.org/air12/air\\_2012\\_full\\_es.pdf](http://files.amnesty.org/air12/air_2012_full_es.pdf)
  - Amnistía Internacional (Londres, 25.02.2015). *Informe 2014/15 La situación de los derechos humanos en el mundo.*  
<https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/0001/2015/es/>
  - UNICEF (Valladolid, Marzo 2014). *La infancia en Castilla y León: una aproximación a los derechos de la infancia.*  
<http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/informeinfancia-cyl.pdf>
  - Red Acoge (Madrid, 2014). *Estudio sobre periodismo e inmigración. Hagamos autocrítica: Medios de comunicación libres de xenofobia.*  
<http://www.redacoge.org/mm/file/InformeInmigracionismo-RedAcoge.pdf>
  - Defensor del Pueblo (Madrid, 2013). *Informe Anual a las Cortes Generales 2012.*  
[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe\\_2012.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2012.pdf)

- Defensor del Pueblo (Madrid, 2014). *Informe Anual a las Cortes Generales 2013*. [http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe\\_2013.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf)
- Defensor del Pueblo (Madrid, 2015). *Informe Anual a las Cortes Generales 2014*. <https://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe2014.pdf>
- Gobierno de España (2008). *Plan de Derechos Humanos*. [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Spain\\_NHRAP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Spain_NHRAP.pdf) (fecha de consulta 07.03.2015)
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014). *Estadística de las Enseñanzas no universitarias*. <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/alumnado/matriculados/2012-2013-Datos-Avances/NotaAvance.pdf> (fecha de consulta 26.03.2015)
- Boletín Oficial del Estado (28.04.2015). *Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito*. <http://www.boe.es/boe/dias/2015/04/28/pdfs/BOE-A-2015-4606.pdf> (fecha de consulta 05.06.2015)
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Constitución de 1869*. <http://www.cepc.gob.es/docs/constituciones-esp/1869.pdf?sfvrsn=4> (fecha de consulta 03.03.2015)
- Senado. *Constitución de 1869*. [http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta\\_senhis/documents/document/mdaw/mde5/~edisp/senpre\\_018546.pdf](http://www.senado.es/web/wcm/idc/groups/public/@cta_senhis/documents/document/mdaw/mde5/~edisp/senpre_018546.pdf) (Fecha de consulta 03.03.2015)
- Congreso de los Diputados. *Proyecto de Constitución Republicana de 1873*. [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1869/cons1873_cd.pdf) (fecha de consulta 03.03.2015)
- Congreso de los Diputados. *Constitución de 1931*. [http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931\\_cd.pdf](http://www.congreso.es/docu/constituciones/1931/1931_cd.pdf) (fecha de consulta 03.03.2015)
- Instituto Nacional de Estadística (06.10.2014). *Formación del censo electoral de los extranjeros residentes en España para las elecciones municipales de 24 de mayo de 2015*. <http://www.ine.es/prensa/np865.pdf> (Fecha de consulta: 20.02.2015)
- Instituto Nacional de Estadística (10.12.2014). *Cifras de Población. Estadística de Migraciones. Primer semestre de 2014*. <http://www.ine.es/prensa/np884.pdf> (Fecha de consulta: 26.03.2015)
- Portal de Inmigración (2009). *Acceso de Extranjeros al empleo público*. <http://www.papelesespana.com/documentacion/acceso-de-extranjeros-al-empleo-publico.html> (Fecha de consulta 20.02.2015)
- Comisario para los Derechos Humanos (Madrid, 16.01.2015). *España: la legislación y prácticas en inmigración y asilo deben adherirse a los estándares de derechos humanos*. [http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_DeEvCNMLGiE9%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_DeEvCNMLGiE9%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1) (fecha de consulta 20.03.2015)



- Huffington Post (Madrid, 10.12.2014). *España no puede legalizar lo que es ilegal*.  
[http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-cannot-legalise-what-is-illegal?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_DeEvCNMLGiE9%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-cannot-legalise-what-is-illegal?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fcountry-report%2Fspain%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_DeEvCNMLGiE9%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1) (fecha de consulta 20.03.2015)
- Comité contra la Tortura (13.11.2009). *Informe sobre España*  
<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9621&LangID=E> (fecha de consulta 12.03.2015)
- Women's link worldwide (Madrid). *Caso Rosalind Williams Lecraft c. España, implementación de la decisión sobre los controles policiales con base en características físicas o étnicas*  
[http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle\\_proyectos&dc=25](http://www.womenslinkworldwide.org/wlw/new.php?modo=detalle_proyectos&dc=25) (12.03.2015)
- El Diario.es (16.03.2015). *Para ser español ¿hay que ser Doctor en Políticas?*  
[http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/espanol-Doctor-Políticas\\_0\\_367114188.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/espanol-Doctor-Políticas_0_367114188.html) (Fecha de consulta 26.03.2015)
- El País (31.03.2015). *Alonso anuncia que devolverá la atención primaria a los sin papeles*  
[http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718\\_943883.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/03/31/actualidad/1427788718_943883.html) (fecha de consulta 12.05.2015)
- El Mundo (31.03.2015). *Alonso enmienda a Mato: los inmigrantes irregulares volverán a tener atención sanitaria*  
<http://www.elmundo.es/salud/2015/03/31/551a50f522601d677c8b4574.html> (fecha de consulta 12.05.2015)