



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

**CELRO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO
GENERAL DEL PODER JUDICIAL,**

**CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER
JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO EL
INFORME AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA
EL REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y RÉGIMEN INTERIOR DE LOS
CENTROS DE ESTANCIA CONTROLADA DE EXTRANJEROS**

I ANTECEDENTES

Con fecha de 8 de noviembre de 2012, ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el texto del Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros, remitido por la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe conforme a lo dispuesto en el art. 108.1.e) LOPJ.

La Comisión de Estudios e Informes, designó Ponente a la Excm. Sra. Vocal Margarita Uría Etxebarria, y en reunión de fecha de 13 de diciembre de 2012, aprobó el presente informe, acordando su remisión al Pleno del Consejo General del Poder Judicial.



II CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, las contenidas en el apartado e), a saber, la facultad de informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esta disposición legal, el parecer que a este Órgano constitucional le corresponde emitir se limitará a las normas sustantivas o procesales que en aquélla se indican, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada. No obstante lo anterior, el Consejo se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del Anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del art. 53 CE. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.1 LOPJ.



Visto el contenido del Proyecto remitido, este Informe, sin perjuicio de otras consideraciones generales, se referirá especialmente a la regulación del estatuto jurídico de los extranjeros ingresados, el régimen de comunicaciones, las normas de convivencia y régimen interno, las medidas de control e inspección y las medidas de seguridad, en el entendimiento que la organización y la estructura orgánica del Centro, así como la formación de los funcionarios y su control corresponde se corresponde con la competencia de autoorganización administrativa, y exceden el ámbito de competencia consultiva de este Consejo.

Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Real Decreto consta de un Preámbulo, exponiendo la sistemática del mismo y las razones que justifican la adopción del mismo, y un artículo único de aprobación del Reglamento del Régimen de internamiento de los extranjeros y del Funcionamiento y Régimen interno de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros. El Reglamento está compuesto por cincuenta y ocho preceptos, articulados en torno a siete Títulos, una



Disposición transitoria única, cinco Disposiciones finales, y una Disposición derogatoria. Sistemáticamente, el Reglamento comienza con las Disposiciones mencionadas para a continuación recoger el texto articulado.

En cuanto a las Disposiciones, la única transitoria, referida a la provisión de medios materiales y humanos, establece el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma, para que la Dirección General de la Policía adopte las medidas oportunas y facilite los medios materiales y humanos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento y Régimen Interior de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros.

La Disposición final primera establece que los Centros de internamiento se denominarán Centros de Estancia Controlada de Extranjeros; la segunda autoriza al Ministerio del Interior para dictar las normas necesarias para la ejecución y desarrollo de lo dispuesto en el Real Decreto; la tercera refiere la habilitación normativa y el título competencial al amparo del que se dicta el Reglamento, en concreto, los art. 149.12 y 7 CE, y la habilitación normativa conferida al Gobierno en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; la cuarta contempla que anualmente la Comisaría General de Extranjería y Fronteras publique los datos relativos a estancia y ocupación de cada Centro de Estancia Controlada de Extranjeros, y la quinta establece que el Real Decreto entre en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

La única Disposición derogatoria prevé la derogación de cuantas normas, de igual o inferior rango, se opongan a lo previsto en el Real Decreto.



En cuanto al articulado, el Título I, dedicado a las «*Disposiciones Generales, características y estructura orgánica de los Centros*», se subdivide en cuatro Capítulos:

- El Capítulo I, «*Disposiciones Generales*», ocupa los arts. 1 y 2, destinados, sucesivamente, a la naturaleza y finalidad de los centros, y a la autorización y control judicial.
- El Capítulo II, «*Organización general y competencias*», determina como titular de las competencias de dirección, coordinación y control de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros el Ministerio del Interior, siendo ejercidas estas competencias por la Dirección General de la Policía, que también será responsable de la custodia y vigilancia de los centros, sin perjuicio de las facultades judiciales relativas a la autorización de ingreso y al control de permanencia en los mismos (art. 3), prevé la posibilidad de que la asistencia sanitaria y los servicios sociales en estos Centros puedan concertarse con otros Ministerios o con entidades públicas o privadas, sin ánimo de lucro, con cargo a los programas de ayuda establecidos en las correspondientes partidas presupuestarias (art. 4), y establece que los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros se creen o supriman mediante Orden del Ministro del Interior.
- El Capítulo III, rotulada «*Organización interior de los Centros de Estancia Controlada de Extranjeros*», contempla los Departamentos y servicios (art. 6), y las instalaciones y medios básicos (art. 7) de estos Centros.
- Capítulo VI, dedicado a la regulación de la «*Estructura*», contiene las disposiciones relativas a los órganos del Centros las competencias



de la Dirección, de la Junta de Coordinación, de la Unidad de Seguridad, así como la Administración, la Secretaría, el Servicio de Asistencia Sanitaria y los Servicios de Asistencia Social (arts. 8 a 15).

El Título II, «*Estatuto jurídico de los extranjeros ingresados*», comprende los arts. 16 a 19, relativos a los derechos de los internos, los deberes, el régimen de reclamaciones y recursos y el derecho a la entrevista personal con el Director.

El Título III, «*Procedimientos de actuación: ingresos, salidas, traslados y conducciones*», consta de tres Capítulos:

- El Capítulo I, contempla el ingreso en los centros e incluye los requisitos legales del ingreso y plazo máximo de estancia, la reserva de plaza, la solicitud de internamiento derivada de un expediente administrativo de expulsión, devolución o denegación de entrada, la solicitud de internamiento en aplicación del art. 89.6 del Código penal, la presentación del extranjero para su ingreso en el Centro, la documentación que debe acompañar el ingreso, el expediente personal del extranjero, el examen y depósito de efectos y enseres personales de los internos, la información de derechos al nuevo interno, el reconocimiento médico y la entrevista con el servicio de asistencia social, la comunicación del ingreso a terceras personas, y la entrega de elementos de aseo y abrigo (arts. 20 a 31).

- El Capítulo II, «*Conducciones, desplazamientos y traslados*», regula el régimen de traslado del interno a otro centro, los desplazamientos para la realización de actuaciones judiciales del Ministerio fiscal o administrativas, los desplazamientos para consulta médica o ingreso



hospitalario, y el libro de registro de traslados y desplazamientos (arts. 32 a 35).

- El Capítulo III, «*Salida del centro*», estipula las normas aplicables al cese del ingreso y el reingreso del interno en el centro por imposibilidad de practicar la repatriación (arts. 36 y 37).

El Título VI, gráficamente titulado «*Normas de convivencia y régimen interno*», contempla las cuestiones relativas a la aprobación del horario y de las medidas de régimen interno del centro, el horario, régimen de comunicaciones, visitas de familiares y otras personas, comunicaciones telefónicas, actividades recreativas, práctica religiosa, envío y recepción de correspondencia, y recepción de entregas y paquetes (arts. 38 a 46).

El Título V, «*Formación, reglas de conducta de los funcionarios y mecanismos de control e inspección*», se divide en Tres Capítulos, dedicados a:

- El Capítulo I, regula la «*Formación y reglas de conducta del personal del Centro de Estancia Controlada de Extranjeros*» en los arts. 47 y 48.
- El Capítulo II, establece los «*Mecanismos de control e inspección*» en los arts. 49 a 50.
- El único precepto del Capítulo III, el art. 52, regula la «*Comisión Mixta de Evaluación y Seguimiento*».

El Título VI, dedicado a las «*Medidas de Seguridad*» se articula, a su vez, en dos Capítulos:



- El Capítulo I, «*Vigilancia y seguridad de los centros*», incluye las previsiones relativas a las medidas de vigilancia y seguridad y competencia para su ejecución, la vigilancia del centro y control de acceso, la vigilancia y control de los internos y las normas de objetos prohibidos y no autorizados (arts. 53 a 56).
- El Capítulo II, «*Medidas coercitivas con internos*», recoge el régimen de contención o separación preventiva de internos en el art. 57.

Finalmente, el Título VII, relativo a la «*Participación y colaboración de las Organizaciones No Gubernamentales*», dedica los arts. 58 y 59 a la participación de estas entidades en los servicios de asistencia social y el régimen de visitas a los centros de las organizaciones para la defensa de los inmigrantes.

El Proyecto de Real Decreto se acompaña de la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) que exige el art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con explicación de la necesidad y oportunidad de la reforma, impacto por razón de género, impacto económico-presupuestario, e impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El Anteproyecto se dicta al amparo de la competencia que el art. 149.1.2ª CE atribuye en exclusiva al Estado en materia de nacionalidad, inmigración, emigración y extranjería y derecho de asilo, y, en segundo término, el Proyecto se incardina en la distribución competencial prevista en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que en su art. 12 otorga al Cuerpo Nacional de Policía la competencia



exclusiva en “extranjería, refugio, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración”.

IV

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO

1. La norma jurídica proyectada se explica y justifica, según su propia Exposición de Motivos, y la MAIN que acompaña al Proyecto de Real Decreto, en la necesidad de proceder a dar cumplimiento al mandato establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que otorga al Gobierno un plazo de seis meses para aprobar un Reglamento que desarrolle el régimen de internamiento de los extranjeros.

Junto a este primer objetivo, el Proyecto se construye sobre la conveniencia de regular el régimen de internamiento de los extranjeros de forma específica y completa mediante una norma con rango de Real Decreto, desvinculada del desarrollo normativo general de la Ley Orgánica, esto es, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, y que sustituya definitivamente a la Orden de Presidencia de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, que había sido parcialmente anulada por la *Sentencia de 11 de mayo de 2005, dictada por la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, del Tribunal Supremo.*

La regulación de los aspectos esenciales del funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros mediante una norma con rango



orgánico se produjo con la aprobación de la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que modificó la Ley Orgánica 4/2000, introduciendo en sus arts. 62 bis a 62 sexies, la regulación de los elementos transcendentales del funcionamiento de estos centros, como los derechos y obligaciones de los internos, la información que debe ser suministrada a los internos en el momento de su ingreso, la formulación de peticiones y quejas, la adopción de medidas de seguridad y la figura del Director como responsable último del funcionamiento del Centros.

Posteriormente, la reforma de la Ley Orgánica 4/2000, operada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, perfeccionó el régimen de garantías y control judicial de los centros de internamiento de extranjeros, creando la figura del Juez de control de estancia (art. 62.6), reconociendo el derecho de los internos a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales de protección de inmigrantes y el derecho de éstas a visitar los centros (art. 62 bis), y la garantía adicional de la inmediata puesta en libertad del extranjero por la autoridad administrativa a su cargo, en el momento en que cesen las circunstancias que motivaron la medida cautelar de internamiento (art. 62.3).

A estas modificaciones legislativas que afectan al régimen de internamiento de extranjeros, se une la modificación del art. 89 del Código Penal, realizada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que contempla el ingreso en estos centros como medida judicial tendente a asegurar en determinados casos, la salida del territorio español de aquellos extranjeros a los que los Jueces y Tribunales hubieran sustituido penas de prisión, o parte de las mismas, por la medida de expulsión.

2. Por otra parte, la voluntad de regular esta cuestión en un único texto, específico y desvinculado del desarrollo reglamentario general de la Ley



Orgánica 4/2000, es una opción del Ejecutivo, que forma parte de su margen de actuación y que resulta también acorde con las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, en tanto aconsejan que *“[e] la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él.”*

3. El Real Decreto encuentra habilitación para su dictado en la remisión reglamentaria expresa que contiene la ya mencionada Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, que prescribe que *“[e]l Gobierno, en el plazo de seis meses aprobará un Reglamento que desarrollará el régimen de internamiento de los extranjeros”*, respetando, por tanto, de principio, el sistema de fuentes normativas, y los principios de jerarquía normativa y habilitación legal para el desarrollo reglamentario.

En este sentido, la Sentencia de 11 de mayo de 2005 del Tribunal Supremo, relativa al recurso de casación interpuesto por determinadas organizaciones no gubernamentales, frente a la Orden de Presidencia de 22 de febrero de 1999, afirmó, con carácter general, que la norma reglamentaria no vulneraba la reserva legal contenida en los arts. 81.1 y 53.1 CE, al tratarse de *“una disposición general de carácter organizativo, pues fue dictada en virtud de una habilitación reglamentaria cuyo objetivo consiste en regular el funcionamiento interno de los centros de internamiento de extranjeros; por ello, no podemos afirmar que conculque, como acertadamente señala la Sala de instancia, la reserva constitucional sobre los derechos y libertades fundamentales de los extranjeros, regulados en el momento de su promulgación por la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, en cuyo artículo 26.2 establecía la posibilidad de acordar judicialmente, con carácter preventivo o cautelar, el ingreso en centros que no tengan carácter penitenciario de*



extranjeros incurso en determinadas causas de expulsión, establecidas por la propia Ley.”

4. En lo relativo al orden de distribución de competencias, el Real Decreto informado se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el apartado 2º del art. 149.1 CE, en materia de nacionalidad, inmigración, emigración y extranjería y derecho de asilo. Además, el Proyecto se incardina en la distribución competencial dada en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo art. 2 atribuye al Cuerpo Nacional de Policía competencia exclusiva en *“extranjería, refugio, asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.”*

5. Finalmente, desde una perspectiva de técnica legislativa, se ha de hacer una observación a la redacción dada a la Disposición derogatoria única que contiene el Proyecto de Real Decreto.

La citada disposición derogatoria establece una regla de derogación tácita, de tal modo que *“[q]uedan derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto.”*

Pues bien, en la medida en que la propia Exposición de Motivos del Proyecto y la MAIN que lo acompaña sostienen que, de un lado, esta norma viene a sustituir la regulación vigente contenida en la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, y de otro, se trata de una regulación completa de la materia y desvinculada del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, que contiene un Capítulo VI (art. 258), en su Título XIV, dedicado al ingreso en Centros de internamiento de extranjeros, sería conveniente, y, por tanto, se recomienda, la inclusión de una cláusula derogatoria expresa y explícita de las normas, total o parcialmente afectadas, sin perjuicio de mantener la cláusula general de derogación tácita.



Por demás, la mención expresa en la Cláusula derogatoria de las normas afectadas por la derogación incorpora una indudable dimensión de seguridad jurídica, con consecuencias importantes en el ámbito de la interpretación y aplicación de la norma por los operadores jurídicos y, por cuanto aquí interesa especialmente, por los órganos judiciales.

Por otra parte, las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, recomiendan que *“[l]as disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria. Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.”*

Por tanto, se recomienda una redacción más precisa y detallada de la Disposición derogatoria única del Real Decreto, que realice de forma precisa una mención expresa y explícita de las normas que se vean afectadas, total o parcialmente, por la aprobación de la norma proyectada.

V

CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Disposiciones generales

Los centros de internamiento de extranjeros se regulan por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el art. 26 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1



de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, que dispone la posibilidad de que el Juez de Instrucción acuerde, como medida cautelar vinculada a un procedimiento de expulsión, el internamiento, a disposición judicial, de extranjeros en dependencias que no tengan carácter penitenciario.

Con carácter general, el internamiento de los extranjeros, como medida para garantizar la eficacia de la resolución de expulsión del territorio nacional, ha visto avalada expresamente su constitucionalidad por la Sentencia 115/1987, de 7 de julio, del Tribunal Constitucional, en tanto que *“la disponibilidad sobre la pérdida de libertad es judicial, sin perjuicio del carácter administrativo de la decisión de expulsión y ejecución de la misma”*, y que *“[e]l órgano judicial habrá de adoptar libremente su decisión teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en el caso, en el bien entendido no la relativas a la decisión de expulsión en sí misma (sobre la que el Juez no ha de pronunciarse en este procedimiento) sino las concernientes, entre otros aspectos, a la causa de la expulsión invocada, a la situación legal y personal del extranjero, a la mayor o menor probabilidad de su huida o a cualquier otra que el Juez estime relevante para adoptar su decisión. Interpretado en estos términos, el precepto (...) es plenamente respetuoso no sólo del art. 17.2 de la Constitución sino, al mismo tiempo, también del art. 25.3, al no ser una decisión administrativa, sino judicial la que permite la pérdida de libertad, pues no existe condicionamiento alguno sobre el Juez para decidir sobre esa libertad”*. (en el mismo sentido Sentencia del Tribunal Constitucional 260/2007, de 20 de diciembre, Fundamento Jurídico 7º)

No obstante, esta declaración de constitucionalidad de la medida, la doctrina constitucional ha exigido el cumplimiento de determinados requisitos, en el sentido de que *“[l]a decisión judicial, en relación con la medida de internamiento del extranjero pendiente de expulsión ha de ser adoptada*



mediante resolución judicial motivada (...) que debe respetar los derechos fundamentales de defensa (arts. 24.1 y 17.3 de la Constitución (...), así como la interposición de los recursos que procedan contra la resolución judicial (...).” Por tanto el precepto legal que contemple la posibilidad de adoptar esta medida *“ha de respetar el bloque de competencia judicial existente en materia de libertad individual, incluyendo el derecho de habeas corpus del art. 17.4 de la Constitución”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 115/1987).

El funcionamiento de estos centros no fue objeto de regulación reglamentaria hasta la entrada en vigor de la Orden del Ministerio de Presidencia de 22 de febrero de 1999 (aprobada en cumplimiento de la habilitación contenida en el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero), que se ha venido aplicando hasta el momento y que, con las salvedades consecuentes de los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005, que anuló determinados preceptos de la misma, se mantiene hoy vigente.

Con la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de reforma de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, se introducen los arts. 62 bis a 62 sexies, que abordan los aspectos fundamentales del funcionamiento de estos centros; preceptos que fueron desarrollados con posterioridad en los arts. 153 a 155 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. La última modificación de la Ley Orgánica 4/2000, realizada por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, perfeccionó el régimen de garantías y control judicial de los centros de internamiento, dictándose en su desarrollo el Real Decreto 557/2011 (que deroga el anterior Real Decreto 2393/2004), que incluye un precepto, el art. 258, dedicado al ingreso en los centros de internamiento de extranjeros.

No obstante la mencionada derogación expresa del Real Decreto 2393/2004 que opera el vigente Real Decreto 557/2011, la misma Disposición



derogatoria establece que las previsiones de aquel Real Decreto *“relativas al régimen de internamiento de los extranjeros permanecerán vigentes hasta la fecha de entrada en vigor del Reglamento previsto en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009”*; ámbito en el que viene a desplegarse el Proyecto de Real Decreto que se informa.

No obstante, los arts. 153 a 155, incluidos en el Capítulo VI del Título XI, del Real Decreto 2393/2004, se limitan a recoger los términos legales, prever que la competencia para la inspección, dirección, coordinación, gestión y control de los Centros, corresponde al Ministerio de Interior y será ejercida a través de la Dirección General de la Policía, sin perjuicio de las facultades de la autoridad judicial, y a habilitar al Ministerio del Interior para el establecimiento de normas técnicas y organizativas, en especial, en lo relativo a las condiciones de ingreso, las medidas de seguridad y de otro tipo aplicables, así como lo referente a la prestación de la asistencia sanitaria, asistencia social y a la formación específica de los funcionarios.

Por lo que se refiere al Real Decreto 557/2011, sólo incluye un precepto, el art. 258, dedicado al ingreso en los centros de internamiento, que recoge lo previsto en el art. 62 de la Ley Orgánica 4/2000, respecto al régimen de ingreso y permanencia en los mismos, así como remitiéndose a lo establecido en el art. 89.6 del Código penal, y reiterando, en el sentido de la Disposición adicional tercera de la Ley 2/2009, que *“el régimen de internamiento de los extranjeros, con consideración especial de sus derechos y obligaciones y en plena coherencia con lo dispuesto en la medida judicial que determine su ingreso, se desarrollará conforme a lo que establezca el Reglamento previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 2/2009, de 11 de diciembre.”*

Con estos parámetros, en primer lugar, debe dejarse constancia de que el Proyecto de Real Decreto no establece modificación alguna al régimen de



ingreso en estos centros, recogiendo el art. 2, expresamente, el contenido establecido en el art. 62 de la Ley Orgánica 4/2000, al disponer que *“nadie podrá ser ingresado en Centro de Estancia Controlada de Extranjeros sin que medie resolución motivada dictada por la autoridad judicial competente que expresamente así lo autorice u ordene por aplicación de la legislación de extranjería.”*

Igualmente, en los términos legalmente previstos, recuerda el precepto citado que el extranjero queda a disposición del juez o tribunal que autorizó u ordenó el internamiento, debiendo, el extranjero, ser puesto en libertad inmediatamente, por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones que determinaron el ingreso, y poniéndolo en conocimiento de la autoridad judicial que autorizó el ingreso. Así mismo, y por las mismas causas, el juez podrá de oficio, o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, acordar el fin del internamiento y la puesta en libertad inmediata del extranjero internado, tal y como prevé el art. 62. 3 de la Ley Orgánica 4/2000, pudiendo, como reza el último párrafo del art. 2 del Real Decreto, recibir quejas y peticiones a fin de garantizar los derechos de las personas internadas, el Juzgado de control de la localidad donde se encuentre situado el Centro de Estancia Controlada, disposición que se corresponde con lo establecido en el art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/2000.



2. Estatuto jurídico de los extranjeros internados. Derechos y deberes de los internos

El art. 62 bis de la Ley 4/2000, recoge los derechos de los extranjeros internados en centros de internamiento de carácter no penitenciario con una única finalidad preventiva y cautelar, garantizando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, y estableciendo expresamente los derechos:

- i) a ser informado de su situación;
- ii) a que se vele por el respeto a su vida, integridad física y salud, sin que puedan en ningún caso ser sometidos a tratos degradantes o malos tratos de palabra, o de obra, y a que se preserve su dignidad e intimidad;
- iii) a que se facilite el ejercicio de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las derivadas de su situación de internamiento;
- iv) a recibir asistencia médica y sanitaria adecuada y ser asistidos por los servicios de asistencia social del centro;
- v) a que se comunique el ingreso de forma inmediata a la persona que designe en España y a su abogado, así como a la oficina consular del país del que es nacional;



- vi) a ser asistido por abogado, que se proporcionará, en su caso, de oficio, y a comunicarse reservadamente con el mismo, incluso fuera del horario general del centro, si la urgencia así lo requiere;
- vii) a comunicarse en el horario establecido en el centro, con sus familiares, funcionarios consulares de su país u otras personas, que sólo podrá restringirse por resolución judicial;
- viii) a ser asistido por intérprete si no comprende o habla castellano, que se prestará de forma gratuita si careciere de medios económicos;
- ix) a tener en su compañía a sus hijos menores, siempre que el Ministerio Fiscal informe favorablemente la medida y existan en el centro módulos que garanticen la unidad e intimidad familiar, y,
- x) a entrar en contacto con organizaciones no gubernamentales y organismos nacionales, internacionales y no gubernamentales de protección de inmigrantes.

Así mismo, el precepto exige que estos centros dispongan de asistencia social y sanitaria, dotada suficientemente, remitiendo las condiciones de su prestación al desarrollo reglamentario. Finalmente, el párrafo 3 del art. 62 bis de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce a las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes y los organismos internacionales pertinentes la posibilidad de visitar los centros de internamiento en las condiciones desarrolladas reglamentariamente.

Por su parte, el art. 62 quáter de la misma Ley Orgánica, prevé que los extranjeros reciban en el momento de su ingreso información escrita, en un



idioma que entiendan, sobre sus derechos y obligaciones, las cuestiones de organización general, normas de funcionamiento y normas disciplinarias y medios para formular quejas o peticiones. Así mismo, reconoce, en el párrafo 2, el derecho de los internos para formular, verbalmente o por escrito, peticiones y quejas sobre cuestiones relativas a su situación, que también podrán dirigirse al Director del centro, que las atenderá si son de su competencia o las pondrá en conocimiento de la autoridad competente, en sentido contrario.

Estas previsiones constituyen recepción de la doctrina constitucional sentada fundamentalmente en la Sentencia 115/1987, incorporando el principio fundamental de salvaguarda de los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros en nuestro ordenamiento, sin más limitaciones que las relativas a la libertad deambulatoria consecuente con la medida judicial de ingreso acordada, y las que se deriven de ésta, así como las garantías y contenidos derivadas de la aplicación de la Directiva 2008/155/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

Por lo que cumple a los deberes de los internos, el art. 62 ter de la Ley Orgánica 4/2000, establece que el extranjero internado estará obligado a:

- i) permanecer en el centro a disposición del Juez de instrucción que autorizó su ingreso;
- ii) observar las normas que rigen el centro y cumplir las instrucciones generales impartidas por la dirección y las particulares que reciban de los funcionarios en el ejercicio legítimo de sus funciones, para el mantenimiento del orden y seguridad



- dentro del mismo, así como las relativas a su propio aseo e higiene y la limpieza del centro;
- iii) mantener una actividad cívica correcta y de respeto hacia los funcionarios y empleados, con los visitantes y con el resto de los internados, *“absteniéndose de proferir insultos o amenazas contra los mismos, o de promover o intervenir en agresiones, peleas, desórdenes y demás actos individuales o colectivos que alteren la convivencia”*;
 - iv) conservar el buen estado de las instalaciones, materiales, mobiliario y demás efectos del centro, evitando el deterioro o la inutilización de los mismos, así como la de los bienes o pertenencias de los demás internos o funcionarios, y,
 - v) someterse a reconocimiento médico a la entrada y salida del centro, y en los casos en que, por razones de salud colectiva, apreciadas por el servicio médico, y a petición de éste, así lo disponga el Director del Centro.

En cuanto a la traslación del elenco de derechos de los internos que realiza el Proyecto, el art. 16 del Real Decreto informado reproduce casi en sus términos literales el texto legal, sin incluir limitaciones a los derechos no previstas en aquel. Antes bien, el precepto puede considerarse más detallado y preciso, actualizando algunos conceptos y reproduciendo los términos constitucionales de reconocimiento del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, y en la legislación de protección de la igualdad y de la mujer. Así, en este punto se ha de destacar que en el reconocimiento del derecho a ser informado de su situación se hace mención expresa a la información de las resoluciones judiciales y administrativas que afecten al interno; en el derecho al



respecto a la vida privada, y a la dignidad se recoge el derecho a ser designado por su nombre, salvo manifestación expresa en sentido contrario del interesado; se contempla la especial protección internacional o cuando se trate de víctimas de la trata o violencia sexual; el derecho a recibir asistencia médica y sanitaria adecuada se dispensará en un plazo máximo de 72 horas; se prevé el seguimiento médico especial para mujeres embarazadas; se reconoce el derecho a realizar, en el momento del ingreso, dos comunicaciones telefónicas gratuitas, con su abogado y con un familiar o persona de confianza residente en España, y se explicita el derecho a presentar quejas y peticiones en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Por su parte, el art. 17 del Real Decreto se refiere los deberes que han de cumplir los internos reproduciendo el art. 62 ter de la Ley Orgánica 4/2000, sin introducir matizaciones, ni añadidos a lo allí establecido.

Estas precisiones en el elenco de derechos reconocidos a los internos no puede ser considerada un exceso normativo, por cuanto no suponen restricción de los derechos legalmente reconocidos, ni establecen restricciones no previstas en la Ley Orgánica 4/2000, como se deduce de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, que resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Real Decreto 864/2001, por el que se aprobó el primer reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, y que determinó la anulación de determinados preceptos.

En la citada Sentencia, el Tribunal Supremo afirma que *“el artículo impugnado se refiere a cuestiones que atañen directamente al estatuto jurídico de los extranjeros que hayan sido ingresados en centros de internamiento al amparo de lo dispuesto en los arts. 60 y 62 de la Ley Orgánica 4/2000 en la redacción que le da la Ley Orgánica 8/2000 y por tanto dicho estatuto jurídico, en cuanto afecte y limite el ejercicio de diversos aspectos esenciales del*



derecho a la libertad de los extranjeros, más allá del derecho deambulatorio a que se refiere el artículo 60.2 de la Ley 8/2000". Por tanto, solo aquellas precisiones introducidas por vía reglamentaria que conlleven una restricción de derechos no prevista legalmente incurrirían en la causa determinante de la nulidad del precepto impugnado por falta de rango; conclusión que no resulta predicable de aquellos contenidos que no supongan limitación de los derechos, sino que los reconocen aun cuando no fuera necesario por aplicación tanto del texto constitucional como de la Ley Orgánica 4/2000. De hecho, así lo reconoce el Tribunal Supremo en la misma Sentencia cuando no declara la nulidad por falta de rango de otros preceptos, también impugnados, por cuanto tales preceptos "se limitan, aun cuando ello fuera innecesario, a reconocer el derecho a enviar y recibir correspondencia, a mantener conversaciones telefónicas, y a la libertad religiosa."

Así mismo, tampoco cabe realizar objeciones a los contenidos que son considerados como complemento indispensable de la efectividad del internamiento, como es el caso de las normas de convivencia, régimen interior, sanidad, higiene, horarios, conservación de muebles y mobiliario, conductas necesarias para el buen funcionamiento del centro (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, que reitera la dictada con fecha de 30 de noviembre de 1982, y que se consolida con la Sentencia de 11 de mayo de 2005).

En lo que se refiere a la formulación de reclamaciones y recursos, el art. 18, concretando los términos previstos en el art. 62 quater de la Ley Orgánica 4/2000, reconoce el derecho de los extranjeros a formular peticiones o quejas, o a interponer los recursos que corresponda, ante los órganos administrativos o judiciales competentes o ante el Ministerio Fiscal, así como dirigir tales reclamaciones y quejas al Defensor del Pueblo y a los organismos e instituciones que consideren oportuno. Estas reclamaciones y quejas, que se



tramitarán según lo previsto en la Ley 30/1992, se dirigirán al Director del Centro, quien las remitirá, en el plazo de cuarenta y ocho horas, a quien vayan dirigidas, salvo que razones justificadas exijan un plazo mayor.

A este precepto cabe realizar determinadas consideraciones. El art. 62 quater de la Ley Orgánica 4/2000, dispone, en su párrafo segundo que, *“[l]os internados podrán formular, verbalmente o por escrito, peticiones y quejas sobre cuestiones referentes a su situación de internamiento”*, y el párrafo tercero añade que *“[d]ichas reclamaciones y quejas también podrán presentarse al director del centro, el cual las atenderá si son de su competencia o las pondrán en conocimiento de la autoridad en caso contrario”*.

Del texto transcrito se deduce que, en el párrafo segundo del art. 60 quater, la Ley Orgánica estará reconociendo el derecho a presentar quejas y reclamaciones directamente a cualquier autoridad, dado que en el párrafo tercero se introduce el adverbio *“también”* para afirmar la posibilidad de que el Director del Centro pueda ser destinatario de las mismas. Por tanto, parece que el Proyecto está introduciendo una limitación en este derecho que excede los términos legales. De hecho, el texto prácticamente reproduce lo establecido en el art. 33. 5 de la Orden de Ministerial de 22 de febrero de 1999; precepto que fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de mayo de 2005, en tanto dicha disposición limitaba *“la presentación de todas las peticiones y quejas –entre las que se encuentran los recursos que puedan presentar al Juez- ante el Director del centro que las remitirá, en el plazo máximo de cuarenta, a la autoridad u órgano a quien vayan dirigidas, ya que cercena la libertad del interno de dirigirse directamente a las autoridades a las que va dirigida su petición, queja o recurso.”*

Esta limitación se ve aun más constreñida cuando se incluye, como en el inciso final del párrafo 2 del apartado 1 del art. 18 del Real Decreto, una



cláusula general de apertura del plazo para realizar la remisión de tales reclamaciones y quejas, en el sentido de que las cuarenta y ocho horas previstas podrán ampliarse cuando *“razones justificadas exijan un plazo mayor”*; sin incluir matizaciones o precisar qué tipo de razones pueden ser esas, incrementando así las posibilidades de discrecionalidad administrativa, con merma de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica (máxime en los momentos actuales de desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación), y aumentando el riesgo para el ejercicio efectivo de los derechos de los internos que el retraso en la comunicación puede suponer, especialmente, cuando los eventuales escritos se refieran a comunicaciones con la autoridad judicial, o a la presentación de recursos, y sus consecuencias en el ámbito de la tutela judicial efectiva (derecho del que son titulares los extranjeros en nuestro ordenamiento, como, por demás, ha Sentado el Tribunal Constitucional en reiterado jurisprudencia, por todas Sentencia 115/1987, de 15 de julio).

Por tanto, en este punto este Consejo sugiere reconsiderar la redacción indicada y optar por un texto más abierto que garantice la comunicación directa de los internos con las autoridades destinatarias de sus escritos, así como el secreto de la misma.

El estatuto jurídico de los internos se completa en el art. 19 del Real Decreto con el derecho a solicitar una entrevista personal con el Director para formular peticiones o quejas sobre aspectos relativos al centro, pudiendo presentarlas por escrito y en sobre cerrado, si así lo desea, en cuyo caso se expedirá el correspondiente recibo, y con el contenido de los arts. 28 a 30 del Real Decreto que se refiere, sucesivamente, al derecho de los extranjeros a ser informados en el momento de su ingreso de su situación, con entrega de un boletín informativo, redactado en su idioma o en uno que comprendan, con información acerca de sus derechos y deberes, normas de convivencia y de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

régimen interno, y medios para formular peticiones y quejas, debiéndose acusar de todo ello recibo, al reconocimiento médico y entrevista con el servicio de asistencia social, la comunicación del ingreso a terceras personas y la entrega de elementos de aseo y abrigo.



3. Normas de convivencia y régimen interno

El art. 62 sexies de la Ley Orgánica 4/2000, establece que *“[e]n cada centro de internamiento de extranjeros habrá un director responsable de su funcionamiento para lo cual deberá adoptar las directrices de organización necesarias, coordinando y supervisando su ejecución. Asimismo será el responsable de adoptar las medidas necesarias para asegurar el orden y la correcta convivencia entre extranjeros y asegurar el cumplimiento de sus derechos, y de la imposición de medidas a los internos que no respeten las normas de correcta convivencia o régimen interior.”*

Este marco de referencia, parco y de amplia remisión a la competencia del Director para adoptar las normas de convivencia y funcionamiento del Centro, se concreta en el Título IV del Proyecto de Real Decreto, que vendría a sustituir los arts. 29 y sigs. de la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, algunos de cuyos preceptos fueron anulados por la Sentencia de 11 de mayo de 2005.

Este Título se refiere a la aprobación del horario y de las normas de régimen interno, que se encomienda al Director del Centro, previa consulta con la Junta de Coordinación (art. 38), al horario (art. 39), el régimen de comunicaciones (art. 40), las visitas de familiares y otras personas (art. 41), comunicaciones telefónicas (art. 42), actividades recreativas (art. 43), práctica religiosa (art. 44), envío y recepción de correspondencia (art. 45) y recepción de entregas y paquetes (art. 46).

Expresamente el párrafo 2 del art. 40 señala que las *“comunicaciones, salvo resolución judicial en contrario, se realizarán con vigilancia meramente visual, de manera que se respete el derecho a la intimidad y no tendrán más*



restricciones que las impuestas por razones de seguridad y buen orden del centro, las cuales en su caso, habrán de adoptarse mediante la oportuna resolución motivada por el Director del centro, que será oportunamente notificada por escrito al extranjero interesado”.

La regulación del régimen de comunicaciones que establece el art. 40 del Real Decreto, resulta acorde, en principio, con las disposiciones legales, sin imponer restricciones distintas de las que derivan de la propia ley, y de la tutela y garantía de los derechos, en tanto las únicas limitaciones que cabe establecer al mismo son las que, en su caso, se establezcan por resolución judicial, así como las indispensables para la ejecución de la medida de internamiento acordada y el buen funcionamiento del Centro. No obstante, la referencia a las restricciones impuestas por razones de seguridad y buen orden del centro, que han de adoptarse por el Director del Centro introduce un amplio margen de indeterminación que, pese a la exigencia de motivación de la resolución en que se adopten, debería ser limitado por la norma, como garantía de seguridad y previsibilidad jurídica en el ejercicio de los derechos y límite y control de la discrecionalidad administrativa; máxime cuando se trata de un ámbito tan sensible como es el ejercicio de derechos fundamentales como es el caso del régimen de comunicaciones que incluye en este caso las comunicaciones con abogado y representantes consulares y diplomáticos del país del interno, y que se proyecta, consecuentemente, sobre el derecho de defensa y sobre la protección y garantía del resto de derechos e intereses legítimos del extranjero interno.

La regulación de las visitas de familiares y otras personas, y el régimen de comunicaciones telefónicas también son respetuosas con los términos legales, no pudiendo establecerse intervención alguna o restricción salvo que venga impuesta por una resolución judicial (arts. 41.5 y 42.2 del Real Decreto).



En cuanto al horario para establecer estas comunicaciones y realizar estas visitas, el art. 62 bis de la Ley Orgánica reconoce el derecho a comunicarse y ser visitado en el horario establecido por el centro. Por tanto, la regulación prevista en el Real Decreto se enmarca dentro de la habilitación reglamentaria que recoge la Disposición adicional tercera de la propia Ley Orgánica 4/2000. De hecho, viene a concretar los parámetros generales en que el Director podrá adoptar normas de funcionamiento y horario para visitas y comunicaciones, en la medida en que establece que se han de fijar al menos dos días de visitas a la semana, con una duración no inferior a 30 minutos, o el horario para las comunicaciones telefónicas y los tiempos de los internos para la utilización de los teléfonos de uso público.

De lo anterior, y en concreto de la amplia remisión reglamentaria y de la expresa previsión legal de que las visitas y comunicaciones se realicen conforme al horario del centro se sigue que, en este caso, no puede considerarse aplicable lo sostenido en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, que anuló el art. 130.6 del Real Decreto 864/2001, por establecer un criterio de periodicidad para las mismas que suponía una restricción a los términos generales previstos en la Ley, y que no cabía introducir por vía reglamentaria.

No obstante, estos preceptos contienen cláusulas indeterminadas que pueden justificar la restricción al ejercicio de estos derechos y que pueden ser consideradas como susceptibles de constituir restricciones a los mismos y al estatuto jurídico de los extranjeros internos en los Centros. Así, la duración del derecho a recibir visitas que reconoce el art. 41 puede ser limitada *“por razones derivadas de la capacidad de las salas y locutorios o por motivos de seguridad”* (art. 41.2 del Real Decreto), puede ser suspendido cuando los internos, o uno de ellos, *“no observen las necesarias normas de comportamiento”*, sin concretar tales normas de comportamiento, pero además esta suspensión se



adoptará por los *“funcionarios, dando inmediata cuenta a la Dirección, a fin de que adopte la resolución judicial que proceda”*, lo que incrementa un ámbito de discrecionalidad que no está previsto legalmente, y que no debería establecerse en una norma reglamentaria pese a la amplia remisión legal en la materia (art. 41.8 del Real Decreto).

Así lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de marzo de 2003, antes citada, referente al Real Decreto 864/2001, al sostener que la regulación contenida en determinados preceptos de dicho reglamento en la medida en que *“afecte y limite el ejercicio de diversos aspectos esenciales del derecho a la libertad de los extranjeros, más allá del derecho ambulatorio al que se refiere el art. 60.2”* de la Ley Orgánica, carece de rango normativo, como es el caso de *“establecer la posibilidad de imponer medidas correctivas a los “internos” que no respeten las normas de convivencia sin especificar cuáles sean unas y otras, ni éstas vengan establecidas en la Ley”*, rango legal exigido constitucionalmente.

A más, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo 2005, decreto la nulidad del art. 30.1,2.3.6.8 y 9, de la Orden de 22 de febrero de 1999, vigente en la actualidad y a la que pretende sustituir el Real Decreto proyectada, en tanto *“imponen unas limitaciones o restricciones al derecho de los internos a comunicarse con sus familiares o representantes diplomáticos o consulares de su país o cualquier otra persona o establecen la posibilidad de imponer determinadas medidas correctoras, como la suspensión de las comunicaciones, cuando durante las entrevistas, tanto los extranjeros ingresados como los visitantes, no observen las normas de comportamiento, las cuales no se concretan, como tampoco se dice ni especifica quién decida la prohibición de entrega de efectos, productos o instrumentos que pueden poner en peligro la salud e higiene de los extranjeros ingresados o la seguridad de éstos o del centro y consiguientemente su comiso”*.



Esta última referencia resulta aplicable al párrafo 4 del art. 46 del Real Decreto que prácticamente reproduce los términos de la citada Orden Ministerial. Por tanto se recomienda, que todas estas cláusulas genéricas e indeterminadas, pese a la amplia remisión legal, se concreten so riesgo de incurrir en exceso normativo y adolecer del rango necesario para la adopción de las mismas.

En cuanto a los arts. 44, 45 y 46, reconocen, aun cuando no fuera necesario, los derechos a realizar prácticas religiosas y a enviar y recibir correspondencia; derecho que se garantiza en los términos constitucionales en tanto sólo cabe proceder al registro de la misma por autorización judicial. No pueden establecerse más limitaciones que por razones de seguridad, cláusula a la que por indeterminada deben extenderse los argumentos anteriores y las exigencias de mayor precisión.

Finalmente, como ha sostenido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de marzo de 2003, *“el respeto de normas de convivencia, régimen interior, sanidad, higiene, horarios así como la conservación de muebles y mobiliario, son conductas absolutamente indispensables, para el buen funcionamiento del centro de internamiento”*, y para hacer efectiva la posibilidad de internamiento legalmente establecido y judicialmente acordada (doctrina que sigue la fijada por el Tribunal Constitucional en la materia). Tampoco pueden considerarse límites o afecciones al ejercicio del derecho a la libertad de los extranjeros las previsiones contenidas en el Real Decreto respecto a la llevanza obligatoria de un libro de los Libros de Registro de Visitas, de Entradas y Salidas de internos, de Traslados y Desplazamientos, de Registro y Correspondencia, y de Peticiones y Quejas (art. 51 del Real Decreto), ni la regulación del horario por la Dirección de las comunicaciones telefónicas de los extranjeros ingresados que, salvo resolución judicial en contrario, no estarán sometidas a intervención



alguna (como afirma el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de mayo de 2005).

4. Mecanismos de control e inspección

El Real Decreto dedica el Título V a la regulación de la formación, reglas de conducta de los funcionarios y mecanismos de control e inspección; preceptos relativos a la inspección, dirección, coordinación, gestión y control de estos centros, como los relativos a la organización de los mismos, que forman parte de la competencia normativa del Gobierno, y en virtud del Reglamento 1551/1996, de 2 de febrero, corresponden al Ministerio de Interior (arts. 109 a 112 del mencionado Reglamento), y que en cuanto *“regulan aspectos puramente organizativos y puntuales sobre funcionamiento interior de estos centros; personal adscrito a los mismos, efectivos del Cuerpo Nacional de Policía que se consideren idóneos para su custodia y vigilancia, nombramiento de sus cargos directivos, del personal médico y trabajadores sociales, o reglamentan conductas para el buen gobierno y la convivencia de los internos”*, constituyen elementos indispensables para el buen funcionamiento del centro de internamiento (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2005, que reitera lo dicho en el mismo sentido en la Sentencia de 20 de marzo de 2003, del mismo Tribunal).

En cuanto a las facultades de inspección y control a que se refiere el Capítulo II de este Título V, y concretamente el art. 49.1 y 2, el Real Decreto reproduce prácticamente el texto del art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/2000, al prever que *“[e]l Juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los centros y en las salas de admisión de fronteras, será el Juez de Instrucción del lugar donde esté ubicado el centro, debiendo designarse un concreto Juzgado en aquellos partidos judiciales en los que existan varios. Este Juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los*



internos en cuanto afecta a sus derechos fundamentales”; precepto que completa los dispersos reconocimientos de control judicial sobre los traslados, conducciones, salidas, desplazamientos y reingresos de los internos que recoge el Real Decreto informado.

El precepto, además de coherente con lo establecido en el art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/2000, se corresponde con lo previsto en el art. 87.2 LOPJ, que establece que *“los juzgados de instrucción conocerán de la autorización del internamiento de extranjeros en los centros de internamiento, así como del control de la estancia de éstos en los mismos y en las salas de inadmisión de fronteras. También conocerán de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales”*; precepto precisamente introducido por la Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.

Por su parte, el párrafo 2 del art. 49 reconoce al juez potestad para visitar el centro cuando lo estime pertinente y dictar las resoluciones oportunas en garantía de los derechos fundamentales de los internos; precisión ésta última que se antoja, de un lado, innecesaria, pues el dictar resoluciones en defensa de los derechos es función primordial del juez, y, de otro, que no corresponde establecer a una norma con rango reglamentario.

5. Medidas de seguridad

El Título VI del Real Decreto regula las medidas de seguridad en dos Capítulos dedicados, de forma sucesiva a la vigilancia de seguridad de los centros, incluyendo las medidas de vigilancia y seguridad y competencia para su ejecución (art. 53), la vigilancia del centro y control de acceso (art. 54), la vigilancia y control de los internos (art. 55), y los objetos prohibidos y no



autorizados (art. 56), y las medidas coercitivas con internos, con referencia la contención o separación preventiva de los internos (art. 57).

Este Título encuentra, en principio y en sus términos generales, cobertura legal en el art. 62 quinquies de la Ley 4/2000, que establece lo siguiente:

“1. Las actuaciones de vigilancia y seguridad interior en los centros podrán suponer, en la forma y con la periodicidad que se establezca, inspecciones de los locales y dependencia y siempre que fuera necesario para la seguridad en los centros registros de personas, ropas y enseres de los extranjeros internados.

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

3. La utilización de medios de contención será previamente autorizada por el director del centro, salvo que razones de urgencia no lo permitan, en cuyo caso se pondrá en su conocimiento inmediatamente. El directo deberá comunicar lo antes posible a la autoridad judicial que autorizó el internamiento la adopción y cese de los medios de contención física personal, con expresión detallada de los hechos que hubieren dado lugar a dicha utilización y de las circunstancias que pudiesen aconsejar



su mantenimiento. El juez, en el plazo más breve posible y siempre que la medida acordada fuere separación preventiva del agresor, deberá si está vigente, acordar su mantenimiento o revocación.”

En desarrollo de establecido en el precepto transcrito, el art. 53.2 establece como principios rectores de las medidas de seguridad los de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, debiendo llevarse a cabo dichas medidas con absoluto respeto al honor y dignidad de las personas. Igualmente recoge el sentido de la Ley Orgánica la realización periódica de inspecciones en las instalaciones, incluyendo el registro de las dependencias de uso común, los dormitorios de los internos y sus ropas y enseres a que se refiere el art. 54.3 del Real Decreto.

Por lo demás, aunque la Ley no se refiera expresamente a que la vigilancia interior de los centros pueda incluir la visualización y control por circuito privado de televisión de todas las dependencias, salvo los dormitorios y los baños, y aquellos espacios que se consideren reservados o íntimos, que establece el art. 54.2 del Real Decreto, estas medidas pueden considerarse elementos esenciales para el buen funcionamiento del centro, conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional; máxime cuando este control no podrá ejercerse sobre espacios en que se realizan conductas privadas, reservadas o íntimas de la vida de los internos, garantizándose así su derecho a la intimidad y privacidad y a la dignidad que garantizan los arts. 18 y 10 de la CE, respectivamente, y de los que son titulares los extranjeros conforme a nuestro ordenamiento.

Sin embargo, la posibilidad, prevista en el art. 55.2 del Real Decreto, de que *“[e]n situaciones excepcionales, y cuando se estime que el interno pudiera esconder objetos o sustancias prohibidas o no autorizaras, se podrá realizar el examen personal del mismo, incluso con desnudo integral si fuera*



indispensable, el cual se practicará por funcionarios del mismo sexo que el interno, en lugar cerrado y sin la presencia de otros internos, preservando en todo momento su dignidad e intimidad”, no está prevista legalmente, ni con carácter general ni en situaciones excepcionales, como es el caso de la inspección y registro de las dependencias. En este caso, debe considerarse que el Real Decreto excede el ámbito de habilitación y cobertura legal para adoptar una medida de esta naturaleza que supone una restricción en el estatuto de derechos de los internos, en el sentido sentado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de marzo de 2003, en tanto afecta y limita determinados aspectos esenciales del ejercicio de los derechos de los internos, más allá del derecho de ambulatorio que recoge el art. 60.2 de la Ley 4/2000. Aun más cuando estos registros corporales pueden adoptarse en situaciones indeterminadas y ambiguas, pues, el texto objeto de informe no aporta expresión alguna que contribuya a definir o determinar qué sean o cuando concurren esas situaciones excepcionales, o la mención a “cuando se estime que el interno pudiera esconder objetos o sustancias prohibidas o no autorizadas”.

Este eventual exceso normativo se incrementa cuando también se establece en el mismo precepto que estos registros necesitarán la autorización previa del Director del centro, *“salvo que concurren razones urgentes, en cuyo caso se practicará por los funcionarios actuantes, comunicándolo de forma inmediata al Director”*. En consecuencia, sin perjuicio de reconocer la necesidad de adoptar determinadas medidas en este sentido y en supuestos que efectivamente lo requieran, una previsión de esta naturaleza debería estar prevista en la Ley Orgánica 4/2000, y convendría reconsiderar su introducción por vía reglamentaria, y en todo caso incrementar las garantías en la adopción de la misma y la redacción del texto, ofreciendo así una mayor seguridad jurídica. Por otra parte, una medida como esta debería adoptarse con el debido control judicial, no siendo suficiente al efecto la previsión general de que la



constancia documental del examen (mediante escrito suscrito por los funcionarios actuantes, constando los motivos que justificaron la medida y el resultado de la misma), se remita al juez de control de estancia.

El contenido del art. 55 se completa con lo establecido en el art. 56 del Real Decreto en relación con los objetos prohibidos y no autorizados, que define como artículos prohibidos, que serán incautados, y, en su caso, remitidos a la autoridad competente, en unión del informe respectivo, a efectos del presente reglamento, las armas u otros objetos susceptibles de ser usados como tales, las drogas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y medicamentosas, salvo que las mismas sean consecuencia de prescripción facultativa y cualquier otro que tenga la consideración conforme a la legislación vigente, y como artículos u objetos no autorizados, que serán devueltos al interno cuando abandone el Centro, aquellos que puedan, de cualquier forma, suponer un peligro para la integridad física, la seguridad, la ordenada convivencia o la salud de cualquier persona que se halle en el centro o una intromisión en su derecho a la intimidad o a la propia imagen.

Este precepto puede considerarse acorde con la competencia para determinar los elementos esenciales necesarios para el buen funcionamiento del Centro y el cumplimiento efectivo de la medida de internamiento judicialmente acordada, sin constituir una restricción a la libertad deambulatoria más allá del que deriva de la propia medida. No obstante, así como la definición de los objetos o artículos prohibidos goza de precisión y remite, ya de forma expresa ya de forma implícita, a la legislación vigente aplicable en la materia, la calificación de qué artículos u objetos resultan susceptibles de integrar el grupo de no autorizados no presenta esa determinación, por recurrir a términos de dificultosa precisión como es el caso de los que puedan suponer un peligro para la integridad física, la seguridad, la ordenada convivencia o la



salud de cualquier persona que se encuentre en el Centro o una intromisión en su derecho a la intimidad o a la propia imagen.

Por lo que se refiere a la adopción de medidas coercitivas con los internos, esto es, medidas de contención o separación de internos, el art. 57 del Real Decreto prácticamente reproduce los términos literales previstos en el art. 62 quinquies de la Ley Orgánica 4/2000, incluyendo la garantía judicial que respecto a las mismas allí se establecen. De ahí que, aun cuando puede advertirse indeterminación en el recurso a razones de urgencias que justifiquen su adopción con carácter previo a la autorización de las mismas por el Director, esta indeterminación es la misma que cumple a la Ley, por lo que no cabe considerar que el Real Decreto, en este punto, incurra en un exceso normativo, sin perjuicio de que resultaría aconsejable un mayor esfuerzo de precisión en la redacción de uno precepto cuya aplicación, aun con la cobertura legal exigida, deriva en restricciones para los derechos de los internos.

VI CONCLUSIONES

Primera.- El Proyecto de Real Decreto informado cumple un doble objetivo, de un lado, y de carácter inmediato, dar el debido cumplimiento al mandato legal previsto en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2009, y de otro, y al mismo tiempo ofrecer una regulación completa de la materia, adecuada a las últimas reformas legislativas y sustitutiva de la Orden de Presidencia de 22 de febrero de 1999, parcialmente anulada por el Tribunal Supremo, y actualmente en vigor, junto a los escasos preceptos que a esta materia se dedican en el Reglamento general de desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, tras la última reforma de la citada Ley Orgánica.



Segunda.- La voluntad de regular esta cuestión en un único texto, específico y desvinculado del desarrollo reglamentario general de la Ley Orgánica 4/2000, es una opción del Ejecutivo, que forma parte de su margen de actuación y que resulta también acorde con las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Tercera.- Desde esta misma perspectiva de técnica legislativa, se ha de hacer una observación a la redacción dada a la Disposición derogatoria única del Real Decreto. La citada disposición derogatoria establece una regla de derogación tácita, de tal modo que *“[q]uedan derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en este Real Decreto.”* Pues bien, en la medida en que la propia Exposición de Motivos del Proyecto y la MAIN que lo acompaña sostienen que esta norma viene a sustituir la regulación vigente contenida en la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1999, y que se trata de una regulación completa de la materia y desvinculada del Real Decreto 557/2011, se recomienda, la inclusión de una cláusula derogatoria expresa y explícita de las normas afectadas, sin perjuicio de mantener la cláusula general de derogación tácita. Por demás, la mención en la cláusula derogatoria de qué normas se verán afectadas por la derogación incorpora una indudable dimensión de seguridad jurídica, con consecuencias importantes en el ámbito de la interpretación y aplicación de la norma por los operadores jurídicos y, por cuanto aquí interesa especialmente, por los órganos judiciales. En este sentido, las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, exigen que las disposiciones generales incluyan una cláusula de derogación expresa y detallada de las normas afectadas.

Cuarta.- El Proyecto de Real Decreto no establece modificación alguna al régimen de ingreso en estos centros, recogiendo el art. 2, expresamente, el



contenido establecido en el art. 62 de la Ley Orgánica 4/2000, al disponer que *“nadie podrá ser ingresado en Centro de Estancia Controlada de Extranjeros sin que medie resolución motivada dictada por la autoridad judicial competente que expresamente así lo autorice u ordene por aplicación de la legislación de extranjería”*, y reiterando los términos legalmente previstos, respecto a que el extranjero queda a disposición del juez o tribunal que autorizó u ordenó el internamiento, debiendo ser puesto en libertad inmediatamente, por la autoridad administrativa que lo tenga a su cargo, cuando hayan dejado de cumplirse las condiciones que determinaron el ingreso, y poniéndolo en conocimiento de la autoridad judicial que autorizó el ingreso. Así mismo, y por las mismas causas, el juez podrá de oficio, o a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, acordar el fin del internamiento y la puesta en libertad inmediata del extranjero internado, tal y como prevé el art. 62. 3 de la Ley Orgánica 4/2000, pudiendo, como reza el último párrafo del art. 2 del Real Decreto, recibir quejas y peticiones a fin de garantizar los derechos de las personas internadas, el Juzgado de control de la localidad donde se encuentre situado el Centro de Estancia Controlada, disposición que se corresponde con lo establecido en el art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/4000.

Quinta.- En cuanto a la traslación del elenco de derechos de los internos que realiza el Proyecto, el art. 16 del Real Decreto informado reproduce casi en sus términos literales el texto legal, sin incluir limitaciones a los derechos no previstas en aquel. Antes bien, el precepto puede considerarse más detallado y preciso, actualizando algunos conceptos y reproduciendo los términos constitucional de reconocimiento del principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE, y en la legislación de protección de la igualdad y de la mujer. Así, en este punto se ha de destacar que en el reconocimiento del derecho a ser informado de su situación se hace mención expresa a la información de las resoluciones judiciales y administrativas que afecten al interno; en el derecho al respecto a la vida privada, y a la dignidad se recoge el derecho a ser designado



por su nombre, salvo manifestación expresa en sentido contrario del interesado; se contempla la especial protección internacional o cuando se trate de víctimas de la trata o violencia sexual; el derecho a recibir asistencia médica y sanitaria adecuada se dispensará en un plazo máximo de 72 horas; se prevé el seguimiento médico especial para mujeres embarazadas; se reconoce el derecho a realizar, en el momento del ingreso, dos comunicaciones telefónicas gratuitas, con su abogado y con un familiar o persona de confianza residente en España, y se explicita el derecho a presentar quejas y peticiones en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Por su parte, el art. 17 del Real Decreto se refiere los deberes que han de cumplir los internos reproduciendo el art. 62 ter de la Ley Orgánica 4/2000, sin introducir matizaciones, ni añadidos a lo allí establecido.

Sexta.- Estas precisiones en el elenco de derechos reconocidos a los internos no puede ser considerada un exceso normativo, por cuanto no suponen restricción de los derechos legalmente reconocidos, ni establecen restricciones no previstas en la Ley Orgánica 4/2000, como se deduce de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, que resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Real Decreto 864/2001, por el que se aprobó el primer reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, y que determinó la anulación de determinados preceptos. Solo aquellas precisiones introducidas por vía reglamentaria que conllevan una restricción de derechos no prevista legalmente incurrirían en la causa determinante de la nulidad del precepto impugnado por falta de rango, lo que no es el caso; conclusión que no resulta predicable de aquellos contenidos que no supongan limitación de los derechos, sino que los reconocen aun cuando no fuera necesario por aplicación tanto del texto constitucional como de la Ley Orgánica 4/2000. Así mismo, tampoco cabe realizar objeciones a los contenidos que son considerados como complemento indispensable de la efectividad del internamiento, como es el caso de las normas de convivencia,



régimen interior, sanidad, higiene, horarios, conservación de muebles y mobiliario, conductas necesarias para el buen funcionamiento del centro (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003, que reitera la dictada con fecha de 30 de noviembre de 1982, y se consolida en la Sentencia de 11 de mayo de 2005).

Séptima.- En lo que se refiere a la formulación de reclamaciones y recursos, el art. 18 del Real Decreto, prácticamente reproduce lo establecido en el art. 33. 5 de la Orden de Ministerial de 22 de febrero de 1999; precepto que fue declarado nulo por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de mayo de 2005, en tanto dicha disposición limitaba *“la presentación de todas las peticiones y quejas –entre las que se encuentran los recursos que puedan presentar al Juez- ante el Director del centro que las remitirá, en el plazo máximo de cuarenta, a la autoridad u órgano a quien vayan dirigidas, ya que cercena la libertad del interno de dirigirse directamente a las autoridades a las que va dirigida su petición, queja o recurso.”* Esta limitación se ve aun más constreñida en el Real Decreto informado, al incluir, *in fine*, una cláusula general de apertura del plazo para realizar la remisión de tales reclamaciones y quejas, en el sentido de que las cuarenta y ocho horas previstas podrán ampliarse cuando *“razones justificadas exijan un plazo mayor”*; sin añadir matizaciones o precisar qué tipo de razones pueden ser esas, incrementando así las posibilidades de discrecionalidad administrativa, con merma de las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, y aumentando el riesgo para el ejercicio de los derechos de los internos que el retraso en la comunicación puede suponer, especialmente, cuando los eventuales escritos se refieran a comunicaciones con la autoridad judicial, o a la presentación de recursos, y sus consecuencias en el ámbito de la tutela judicial efectiva. Por tanto, en este punto este Consejo sugiere reconsiderar la redacción indicada y optar por un texto más abierto que garantice la comunicación directa de los



internos con las autoridades destinatarias de sus escritos, así como el secreto de la misma.

Octava.- La regulación del régimen de comunicaciones que establece el art. 40 del Real Decreto, resulta acorde, en principio, con las disposiciones legales, sin imponer restricciones distintas de las que derivan de la propia ley, y de la tutela y garantía de los derechos, en tanto las únicas limitaciones que cabe establecer al mismo son las que, en su caso, se establezcan por resolución judicial, así como las indispensables para la ejecución de la medida de internamiento acordada y el buen funcionamiento del Centro. No obstante, la referencia a las restricciones impuestas por razones de seguridad y buen orden del centro, que han de adoptarse por el Director del Centro introduce un amplio margen de indeterminación que, pese a la exigencia de motivación de la resolución en que se adopten, debería ser limitado por la norma, como garantía de seguridad y previsibilidad jurídica en el ejercicio de los derechos y límite y control de la discrecionalidad administrativa; máxime cuando se trata de un ámbito tan sensible como es el ejercicio de derechos fundamentales como es el caso del régimen de comunicaciones que incluye en este caso las comunicaciones con abogado y representantes consulares y diplomáticos del país del interno, y que se proyecta, consecuentemente, sobre el derecho de defensa y sobre la protección y garantía del resto de derechos e intereses legítimos del extranjero interno.

Novena.- La regulación de las visitas de familiares y otras personas, y el régimen de comunicaciones telefónicas también son respetuosas con los términos legales, no pudiendo establecerse intervención alguna o restricción salvo que venga impuesta por una resolución judicial (arts. 41.5 y 42.2 del Real Decreto). En cuanto al horario para establecer estas comunicaciones y realizar estas visitas, el art. 62 bis de la Ley Orgánica reconoce el derecho a comunicarse y ser visitado en el horario establecido por el centro. Por tanto, la



regulación prevista en el Real Decreto se enmarca dentro de la habilitación reglamentaria que recoge la Disposición adicional tercera de la propia Ley Orgánica 4/2000. De hecho, viene a concretar los parámetros generales en que el Director podrá adoptar normas de funcionamiento y horario para visitas y comunicaciones, en la medida en que establece que se han de fijar al menos dos días de visitas a la semana, con una duración no inferior a 30 minutos, o el horario para las comunicaciones telefónicas y los tiempos de los internos para la utilización de los teléfonos de uso público.

Décima.- No obstante, en estos preceptos se contienen cláusulas indeterminadas que pueden justificar la restricción al ejercicio de estos derechos y que pueden ser consideradas como susceptibles de constituir restricciones a los mismos y al estatuto jurídico de los extranjeros internos en los Centros. Así, la duración del derecho a recibir visitas que reconoce el art. 41 puede ser limitada *“por razones derivadas de la capacidad de las salas y locutorios o por motivos de seguridad”* (art. 41.2 del Real Decreto), puede ser suspendido cuando los internos, o uno de ellos, *“no observen las necesarias normas de comportamiento”*, sin concretar tales normas de comportamiento, pero además esta suspensión se adoptará por los *“funcionarios, dando inmediata cuenta a la Dirección, a fin de que adopte la resolución judicial que proceda”*, lo que incrementa un ámbito de discrecionalidad que no está previsto legalmente, y que no debería establecerse en una norma reglamentaria pese a la amplia remisión legal en la materia (art. 41.8 del Real Decreto), como entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de marzo de 2003.

Décimo primera.- En cuanto a los arts. 44, 45 y 46, reconocen, aun cuando no fuera necesario, los derechos a realizar prácticas religiosas y a enviar y recibir correspondencia; derecho que se garantiza en los términos constitucionales en tanto sólo cabe proceder al registro de la misma por autorización judicial. No pueden establecerse más limitaciones que por razones



de seguridad, cláusula a la que por indeterminada deben extenderse los argumentos anteriores y las exigencias de mayor precisión.

Décimo segunda.- En el sentido sostenido por el Tribunal Supremo, el respeto de normas de convivencia, de régimen interior, de sanidad, higiene, de horarios o de conservación de muebles y mobiliario, son conductas absolutamente indispensables, para el buen funcionamiento del centro de internamiento, y para hacer efectiva la posibilidad de internamiento legalmente establecido y judicialmente acordada. Tampoco pueden considerarse límites o afecciones al ejercicio del derecho a la libertad de los extranjeros las previsiones contenidas en el Real Decreto respecto a la llevanza obligatoria de un libro de los Libros de Registro de Visitas, de Entradas y Salidas de internos, de Traslados y Desplazamientos, de Registro y Correspondencia, y de Peticiones y Quejas (art. 51 del Real Decreto), ni la regulación del horario por la Dirección de las comunicaciones telefónicas de los extranjeros ingresados que, salvo resolución judicial en contrario, no estarán sometidas a intervención alguna.

Décimo tercera.- En cuanto a las facultades judiciales de inspección y control a que se refiere el art. 49.1 y 2 del Real Decreto, reproducen prácticamente el texto del art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/2000, y completan los dispersos reconocimientos de control judicial sobre los traslados, conducciones, salidas, desplazamientos y reingresos de los internos que recoge el Real Decreto informado. El precepto, además de coherente con lo establecido en el art. 62.6 de la Ley Orgánica 4/2000, se corresponde con lo previsto en el art. 87.2 LOPJ, introducido por la Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Por su parte, el párrafo 2 del art. 49 reconoce al juez potestad para visitar el centro cuando lo estime pertinente y dictar las resoluciones oportunas en garantía de los derechos fundamentales de los internos; precisión ésta



última que se antoja, de un lado, innecesaria, pues el dictar resoluciones en defensa de los derechos es función primordial del juez, y, de otro, que no corresponde establecer a una norma con rango reglamentario.

Décimo cuarta.- El art. 53.2 establece, siguiendo lo previsto en el art. 62 quinquies de la Ley Orgánica 4/2000, como principios rectores de las medidas de seguridad los de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, debiendo llevarse a cabo dichas medidas con absoluto respeto al honor y dignidad de las personas. Igualmente recoge el sentido de la Ley Orgánica la realización periódica de inspecciones en las instalaciones, incluyendo el registro de las dependencias de uso común, los dormitorios de los internos y sus ropas y enseres a que se refiere el art. 54.3 del Real Decreto. Aunque la Ley no se refiera expresamente a que la vigilancia interior de los centros pueda incluir la visualización y control por circuito privado de televisión de todas las dependencias, salvo los dormitorios y los baños, y aquellos espacios que se consideren reservados o íntimos, que establece el art. 54.2 del Real Decreto, estas medidas pueden considerarse elementos esenciales para el buen funcionamiento del centro, conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional; máxime cuando este control no podrá ejercerse sobre espacios en que se realizan conductas privadas, reservadas o íntimas de la vida de los internos, garantizándose así su derecho a la intimidad y privacidad y a la dignidad que garantizan los arts. 18 y 10 de la CE, respectivamente, y de los que son titulares los extranjeros conforme a nuestro ordenamiento.

Décimo quinta.- La posibilidad, prevista en el art. 55.2 del Real Decreto, de registros corporales no está prevista legalmente, ni con carácter general ni en situaciones excepcionales, como es el caso de la inspección y registro de las dependencias. En este caso, debe considerarse que el Real Decreto excede el ámbito de habilitación y cobertura legal para adoptar una medida de esta



naturaleza que supone una restricción en el estatuto de derechos de los internos, en el sentido sentado por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de marzo de 2003, en tanto afecta y limita determinados aspectos esenciales del ejercicio de los derechos de los internos, más allá del derecho de ambulatorio que recoge el art. 60.2 de la Ley 4/2000. Aun más cuando estos registros corporales pueden adoptarse en situaciones indeterminadas y ambiguas, pues, el texto objeto de informe no aporta expresión alguna que contribuya a definir o determinar qué sean o cuando concurren esas situaciones excepcionales, o la mención a *“cuando se estime que el interno pudiera esconder objetos o sustancias prohibidas o no autorizadas”*. Este eventual exceso normativo se incrementa cuando también se establece en el mismo precepto que estos registros necesitarán la autorización previa del Director del centro, *“salvo que concurren razones urgentes, en cuyo caso se practicará por los funcionarios actuantes, comunicándolo de forma inmediata al Director”*. En consecuencia, sin perjuicio de reconocer la necesidad de adoptar determinadas medidas en este sentido y en supuestos que efectivamente lo requieran, una previsión de esta naturaleza debería estar prevista en la Ley Orgánica 4/2000, y convendría reconsiderar su introducción por vía reglamentaria, y en todo caso incrementar las garantías en la adopción de la misma y la redacción del texto, ofreciendo así una mayor seguridad jurídica. Por otra parte, una medida como ésta debería adoptarse con el debido control judicial, no siendo suficiente al efecto la previsión general de que la constancia documental del examen (mediante escrito suscrito por los funcionarios actuantes, constanding los motivos que justificaron la medida y el resultado de la misma), se remita al juez de control de estancia.

Décimo sexta.- El contenido del art. 55 se completa con lo establecido en el art. 56 del Real Decreto en relación con los objetos prohibidos y no autorizados. Este precepto puede considerarse acorde con la competencia para determinar los elementos esenciales necesarios para el buen



funcionamiento del Centro y el cumplimiento efectivo de la medida de internamiento judicialmente acordada, sin constituir una restricción a la libertad deambulatoria más allá del que deriva de la propia medida. No obstante, así como la definición de los objetos o artículos prohibidos goza de precisión y remite, ya de forma expresa ya de forma implícita, a la legislación vigente aplicable en la materia, la calificación de qué artículos u objetos resultan susceptibles de integrar el grupo de no autorizados no presenta esa determinación, por recurrir a términos de dificultosa precisión como es el caso de los que puedan suponer un peligro para la integridad física, la seguridad, la ordenada convivencia o la salud de cualquier persona que se encuentre en el Centro o una intromisión en su derecho a la intimidad o a la propia imagen.

Décimo séptima.- Por lo que se refiere a la adopción de medidas coercitivas con los internos, esto es, medidas de contención o separación de internos, el art. 57 del Real Decreto prácticamente reproduce los términos literales previstos en el art. 62 quinquies de la Ley Orgánica 4/2000, incluyendo la garantía judicial que respecto a las mismas allí se establecen. De ahí que, aun cuando puede advertirse indeterminación en el recurso a razones de urgencias que justifiquen su adopción con carácter previo a la autorización de las mismas por el Director, esta indeterminación es la misma que cumple a la Ley, por lo que no cabe considerar que el Real Decreto, en este punto, incurra en un exceso normativo, sin perjuicio de que resultaría aconsejable un mayor esfuerzo de precisión en la redacción de uno precepto cuya aplicación, aun con la cobertura legal exigida, deriva en restricciones para los derechos de los internos.

Es todo cuanto tiene que informar el Pleno del Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Y para que conste y surta efectos, extiendo y firmo la presente en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil doce.