

**DEFENSOR DEL PUEBLO**

**INFORME SOBRE**

**ASISTENCIA JURÍDICA**

**A LOS**

**EXTRANJEROS EN ESPAÑA:**

**EDICIÓN ABREVIADA PARA PRÁCTICOS**

**Madrid**

**2005**

## **España. Defensor del Pueblo**

Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España : edición abreviada para prácticos. Madrid : Defensor del Pueblo, 2005. – 192 p.; 21 cm

ISBN 84-87182-54-2

1. Extranjeros - Asistencia jurídica – España – Legislación. I. Título.

Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
publicaciones@defensordelpueblo.es  
<http://www.defensordelpueblo.es>

ISBN: 84-87182-54-2  
Depósito Legal: M.45.493-2005  
Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.

## Índice

PRESENTACIÓN .....	7
MÉTODO DE ELABORACIÓN DEL INFORME .....	9
I. CONCLUSIONES .....	17
1. CONCLUSIONES REFERENTES A CUESTIONES GENERALES .....	19
1.1. Aspectos normativos .....	19
1.2. Aspectos estructurales .....	20
2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DENEGACIÓN DE ENTRADA .....	23
3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DEVOLUCIÓN .....	25
4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EXPULSIÓN .....	27
5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL INTERNAMIENTO Y A LA ASISTENCIA EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO .....	29
5.1. Fase de autorización judicial .....	29
5.2. Actuaciones en los centros .....	30
6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ASILO .....	33
7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PROCESOS JUDICIALES .....	35
8. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS MENORES EXTRANJEROS .....	37
9. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ORIENTACIÓN JURÍDICA .....	39
II. RECOMENDACIONES .....	41
1. AL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL .....	43
2. AL MINISTERIO DE JUSTICIA .....	45
3. AL MINISTERIO DEL INTERIOR .....	47
4. AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES .....	49
5. A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO .....	51
6. A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA; A LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA DEL GOBIERNO DE CANARIAS; AL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA; A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA JUNTA DE GALICIA; A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID; AL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR DEL GOBIERNO DE NAVARRA; AL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL PAÍS VASCO Y A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA GENERALIDAD VALENCIANA .....	53
7. A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN .....	55
8. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA .....	57
9. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR .....	61
10. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS Y MATERIAL DE LA SEGURIDAD .....	63

11. AL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA .....	65
III. REGLAS DE BUENA PRÁCTICA PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL.....	67
1. BUENAS PRÁCTICAS GENERALES .....	69
2. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DENEGACIÓN DE ENTRADA .....	71
3. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCIÓN .....	73
4. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN.....	75
5. BUENAS PRÁCTICAS EN EL TRÁMITE DE AUTORIZACIÓN JUDICIAL DEL INTERNAMIENTO Y EN LA ASISTENCIA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS .....	79
5.1. Fase de autorización judicial .....	79
5.2. Actuaciones en los centros .....	80
6. BUENAS PRÁCTICAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO.....	83
7. BUENAS PRÁCTICAS EN LAS ACTUACIONES ANTE LA JURISDICCIÓN.....	87
8. BUENAS PRÁCTICAS EN LA ASISTENCIA JURÍDICA A MENORES EXTRANJEROS .....	89
IV. GLOSARIO .....	91

El Defensor del Pueblo ha elaborado y publicado un informe sobre la asistencia jurídica a los extranjeros en España. Con este trabajo ha pretendido realizar un análisis integral de qué es y qué debe ser esta asistencia. Pero el objetivo final del informe quedaría incompleto si el mismo no llegara a conocimiento de las gentes del Derecho; por supuesto de los abogados pero también de otros muchos profesionales (jueces, fiscales, policías, funcionarios de extranjería y asilo, intérpretes, etcétera) cuya contribución resulta imprescindible para conseguir una asistencia jurídica digna de tal nombre.

Esta edición abreviada del informe pretende hacer llegar su texto íntegro en un formato que facilite su consulta y uso frecuente. No se han reducido, pues, los contenidos —que se ofrecen en CD—, aunque se ha dado relevancia por medio de la impresión en papel a las ideas básicas, que toman cuerpo en las conclusiones, recomendaciones y reglas de buena práctica para el ejercicio profesional.

Con esta fórmula editorial, novedosa para nuestra Institución, se quiere que el trabajo realizado tenga la máxima difusión al objeto de que los operadores jurídicos —sin cuyo concurso las garantías escritas en las leyes no pasarían de ser mera retórica— cuenten con una guía para orientar su buen quehacer profesional.

Sólo resta hacer patente el reconocimiento y aliento del Defensor del Pueblo a quienes asumen como un reto personal la tarea de ofrecer diariamente una asistencia jurídica a los extranjeros de la máxima calidad.



## PRESENTACIÓN

Desde que esta Institución comenzó su actividad en el año 1983 la atención al fenómeno de la inmigración ha sido una constante. Además de recibir y tramitar un buen número de quejas que hacen referencia a las distintas situaciones que afectan a los ciudadanos extranjeros que habitan entre nosotros, el Defensor del Pueblo ha presentado ante el Tribunal Constitucional tres recursos de inconstitucionalidad con la finalidad última de tratar de garantizar los derechos de ese grupo de personas.

Los movimientos migratorios son hoy una realidad constante y creciente, nuestra historia ha sido un flujo incesante de gentes que han venido o que tuvieron que marcharse para buscar una vida digna. Desde que en 1985 se acometiera en una ley la tarea de dar una respuesta al estatuto de los extranjeros en España, hemos podido comprobar cómo las sucesivas regulaciones pretendían conciliar posiciones a veces difícilmente conciliables, cómo obviaban que la llamada globalización hace imposible el blindar las fronteras de un país como el nuestro y cómo ignoraban que la diversidad es un hecho cotidiano enriquecedor para nuestra sociedad. Hoy es para todos evidente que nuestra sociedad debe lograr la integración de los inmigrantes pero, si no queremos que ese término se vea como sinónimo de alienación, esto pasa necesariamente por el escrupuloso respeto de los derechos que como seres humanos les corresponden.

Dentro de la amplia gama de cuestiones que afectan a la inmigración, el informe que ahora se presenta ha querido concentrarse en un aspecto muy concreto. Se ha pretendido conocer y analizar la forma en la que se presta la asistencia jurídica a los ciudadanos de otras nacionalidades que se encuentran en nuestro país o que pretenden acceder al territorio nacional. Ahora bien, a pesar del carácter instrumental de esta prestación ha de tenerse en cuenta que la misma es en la mayoría de las ocasiones el vehículo que permite acceder o garantizar otros derechos.

Como podrá observarse más adelante, el trabajo que ahora se presenta no sólo realiza un diagnóstico –que se ha pretendido exhaustivo– de la aplicación práctica de la asistencia jurídica a los no nacionales, sino que además cuestiona todas aquellas situaciones en las que, por desaliento, rutina o escaso rigor, ha podido llegarse a la banalización de esa asistencia. La asistencia jurídica a extranjeros es, en los términos y magnitudes que actualmente presenta, un fenómeno relativamente novedoso y ello ha podido favorecer una cierta desorientación sobre su alcance y contenido. Por esta razón queremos aportar nuestra colaboración y experiencia para que el sistema de garantías formales que el ordenamiento proclama se llene de contenido material.

Concluyo esta presentación con unas palabras de agradecimiento al personal de la Institución que ha hecho posible este informe, bajo la dirección de la Adjunta Primera, excelentísima señora doña María Luisa Cava de Llano. También hago extensivo ese agradecimiento a los responsables de la Administración central y de las autonómicas que han colaborado con sus aportaciones a este trabajo, a los colegios de abogados, al Consejo General de la Abogacía, al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado, al

Representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a las organizaciones no gubernamentales y asociaciones que desinteresadamente acudieron a la llamada de esta Institución y participaron en las jornadas de trabajo que se organizaron durante la primera fase de elaboración de este informe. Por supuesto el agradecimiento debe llegar también a todos los ciudadanos que aportaron sus comentarios y ofrecieron sus ideas en el foro virtual que se creó en nuestra página web.

Sólo queda reiterar que el propósito que ha animado al Defensor del Pueblo a hacer público este informe monográfico no es otro que el intentar conseguir una mejora en la normativa que regula la asistencia jurídica a los inmigrantes y en la forma en la que se presta esa asistencia. Nuestro común horizonte ha de ser ganar en eficacia. En la medida que este reto se consiga, podremos sentirnos satisfechos.

Mientras se ultimaba este informe se tuvo noticia del fallecimiento del Magistrado don Francisco Racionero Carmona, quien prestó su colaboración durante el proceso de elaboración de este trabajo. Esta Institución, con motivo de tal colaboración, pudo corroborar que el prestigio que el Magistrado Racionero supo ganarse entre las gentes del Derecho era justo y proporcionado a su rigor técnico y a su sentido de la equidad. Si hemos de creer, como un acto de estricta justicia histórica, que las obras dignas de los hombres trascienden su propia vida y se convierten en testigos de su paso entre nosotros, quede en este informe memoria agradecida de su aportación como jurista y como hombre de bien.

Enrique Múgica Herzog  
Defensor del Pueblo

## **MÉTODO DE ELABORACIÓN DEL INFORME**



Con la preparación de este informe se ha pretendido obtener una visión completa de la calidad de la asistencia jurídica que se está prestando a los no nacionales en los trámites de extranjería y asilo. Se ha querido también incidir especialmente en la detección de los problemas estructurales que dificultan la prestación de una asistencia de calidad. Para lograr ese objetivo, se ha contado con los profesionales que tienen legalmente atribuida la importante misión de asesorar, pero además se ha pedido la colaboración de todas aquellas administraciones que ostentan alguna competencia en esta materia. En esa labor de diagnóstico también han participado jueces, fiscales y miembros de las organizaciones no gubernamentales, así como cuantos ciudadanos han querido aportar sus ideas a través del foro virtual que se abrió en la página web del Defensor del Pueblo.

La que podría denominarse primera fase, o periodo de captación de información, ha girado en torno a tres ejes de actuación.

En primer lugar, se solicitó la colaboración de 31 colegios de abogados, concretamente los de A Coruña, Albacete, Alicante, Almería, Badajoz, Baleares, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Cartagena, Ceuta Córdoba, Gijón, Girona, Granada, Guipúzcoa, Huelva, Lanzarote, Las Palmas, La Rioja, León, Madrid, Málaga, Melilla, Murcia, Pamplona, Sevilla, Tenerife, Valencia, Vizcaya y Zaragoza.

Para la selección de estos colegios se tuvo en cuenta la especial incidencia que el fenómeno migratorio tiene en los territorios donde actúan. Se trató así de conocer la experiencia de los letrados que ejercen en dichos colegios, ya que para este informe resultaba de gran utilidad determinar las principales incidencias que en la práctica se producen en los distintos trámites relacionados con la asistencia u orientación jurídica a los extranjeros.

De entre todos los informes recibidos deben ser especialmente reseñados por sus aportaciones y rigor los emitidos por los colegios de abogados de Málaga, Sevilla, Zaragoza y Valencia. Por muy diferente motivo hay que mencionar también al Colegio de Abogados de Lanzarote que no ha atendido de forma oficial la petición de colaboración que se le cursó.

A fin de conocer la incidencia de la asistencia jurídica a los inmigrantes, respecto de las funciones que tienen atribuidas los procuradores, se solicitó también la colaboración del Consejo General de Procuradores de España.

A lo largo del informe se han solicitado datos estadísticos generales a la Comisaría General de Extranjería y Documentación de la Dirección General de la Policía.

Dentro todavía de esta labor de captación de información, se pidió la colaboración de los siguientes organismos: la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia; la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, dependiente del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña; la Dirección General de Derechos Humanos y Cooperación con la Justicia, dependiente del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco; la Dirección General de Justicia, dependiente de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid; la Dirección General de Instituciones y Cooperación con la Justicia, dependiente de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía; la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, dependiente de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias; la Dirección General de Justicia, dependiente de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de

la Generalidad Valenciana; la Dirección General de Justicia, dependiente de la Consejería de Justicia, Interior y Administración Local de la Junta de Galicia; y la Dirección General de Justicia, dependiente de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra. Se pretendió de este modo asegurar la presencia y participación activa de todas las administraciones que tienen atribuidas competencias respecto a los medios materiales relacionados con la Administración de justicia, especialmente en lo referente al pago de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

También se solicitó la colaboración de la Delegación en España del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dicha Delegación remitió un minucioso informe relativo a la asistencia jurídica que reciben las personas susceptibles de algún tipo de protección internacional.

En segundo lugar la captación de información se amplió a través de la convocatoria de cinco jornadas de trabajo que se celebraron en la sede del Defensor del Pueblo, bajo la dirección de la Adjunta Primera, doña María Luisa Cava de Llano y Carrió, y con la coordinación de los asesores responsables don Bartolomé José Martínez García (del Área de Inmigración y Asuntos Exteriores), don Ángel Luis Ortiz González (del Área de Justicia y Violencia Doméstica) y don Andrés Jiménez Rodríguez (del Área de Defensa e Interior).

La primera de las jornadas de trabajo tuvo lugar el día 4 de junio de 2003 con las organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sindicatos que desarrollan actividades de asesoramiento y defensa de extranjeros. Los asistentes externos a la Institución fueron: don Salvador Maneu Marcós, en representación de Cruz Roja Española; doña Angelina Jiménez, en representación del Movimiento para la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL); doña María Elena Bedoya Muriel, en representación de la central sindical Comisiones Obreras (CC.OO.); doña Carmen Steinert Cruz, en representación de la Federación Estatal de la Red Acoge; don Pablo Salido Castañer, en representación de Andalucía Acoge; don Mauricio Valiente Ots, en representación de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR); don Juan José San Telesforo y don Raúl Salazar, en representación de la Asociación Pro Derechos Humanos; doña María Martínez González, en representación de la Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME); don Diego Lorente Pérez de Eulate, en representación de la Federación Estatal SOS Racismo; don José Palazón Osma, en representación de PRODEIN, doña Itziar Ruiz-Giménez Arrieta, en representación de Amnistía Internacional-España y don Alfredo Campos García, en representación de ACCEM.

La segunda de esas jornadas se celebró el día 1 de julio de 2003 y reunió a abogados especialistas en la materia de extranjería y asilo. Los asistentes externos a la Institución fueron don Carlos Carnicer Díez, Presidente del Consejo General de la Abogacía Española; don Luis Ruipérez Sánchez, Decano del Colegio de Abogados de Cartagena; doña Isabel Valderribas Acebedo, Decana del Colegio de Abogados de Ceuta; don Pascual Aguelo Navarro, Presidente de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española y los siguientes letrados: don Santiago Yerga Cobos, don Francisco Solans Puyuelo, don Eduard Sagarra i Trias, don Antonio Ruiz-Giménez Aguilar, don Roberto Sánchez Martínez, don Manuel Rubiales Gómez, don Iñaki Almandoz Ríos, don José Luis Rodríguez Candela, doña Elena Arce Jiménez, doña Margarita Palos Nadal, don Javier Galparsoro García, don Fernando Oliván López, don José Luis Santamarta Rodríguez, don José Manuel López Hernández y don Javier Monzón García.

La tercera de las jornadas de trabajo se desarrolló el día 17 de septiembre del año 2003 con los representantes de las administraciones que tienen atribuidas competencias en relación

con los medios materiales de la Administración de justicia, y, más en concreto, con aquellos departamentos que hacen frente a los gastos derivados de la prestación del servicio de asistencia jurídica. Los asistentes externos a la Institución fueron: doña Fuencisla Higuera Agejas, en su calidad de Subdirectora General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal del Ministerio de Justicia; doña Adoración Tellado en su calidad de Responsable de los Programas de Mejora de la Administración de Justicia de la Generalidad de Cataluña; don Julio Samuel Coca Blanes, en su calidad de Director General de Instituciones y Cooperación con la Justicia de la Comunidad Autónoma de Andalucía; don Eloy Velasco Núñez en su calidad de Director General de Justicia de la Generalidad Valenciana; don José Miguel Formoso Sobrado en su calidad de Subdirector General de Relaciones con la Administración de Justicia y Recursos Humanos de la Junta de Galicia y don Fernando Aragón Hernando, en su calidad de Jefe del Servicio de Organización y Cooperación Institucional de la Comunidad de Madrid.

La cuarta jornada de trabajo tuvo lugar el día 30 de octubre de 2003 con los representantes de las administraciones que tienen atribuidas las competencias en materia de extranjería y asilo. Los asistentes externos a la Institución fueron doña Gloria Bodelón Alonso, en su condición de Subdirectora General de Asilo; don Carlos Guervós Maillo, en su condición de Subdirector General de Inmigración del Ministerio del Interior, doña Encarnación de Haro Jiménez, en su condición de Jefa del Área Jurídica de la Subdirección General de Asilo; don Rafael Sánchez Alonso, en su condición de Jefe del Servicio de centros de internamiento y expulsiones de la Comisaría General de Extranjería y Documentación; don Manuel Páez Méndez, en su condición de Jefe de la Sección de Recursos e Informes de la misma Comisaría General; don Fernando Martínez Santamaría, en representación de la Subdirección General de Regulación de la Inmigración y Migraciones Interiores del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; doña Soledad Fuentes, en su condición de Jefa de Área de la Subdirección de Asuntos Jurídicos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y don Rafael Koldo Polo Guardo, en su condición de Técnico del Observatorio de Políticas Migratorias del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO).

La quinta y última de estas jornadas de trabajo, desarrollada el día 3 de diciembre de 2003, contó con la presencia de magistrados y fiscales designados respectivamente por el Consejo General del Poder Judicial y por la Fiscalía General del Estado. Los asistentes externos a la Institución fueron don Emilio Berlanga Ribelles, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; don José María Tomás y Tío, Magistrado de la Audiencia Provincial de Valencia; doña María Teresa Chacón Alonso, Magistrada del Juzgado de Instrucción n.º 39 de Madrid; doña Frieda San José Arango, Magistrada del Juzgado de Instrucción n.º 43 de Madrid; don Juan Carlos Cerón Hernández, Magistrado del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Alicante; don Francisco Racionero Carmona, Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Madrid; don José Ramón Navarro Miranda, Magistrado del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife; don Pedro Martínez García, Teniente Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid; don Guillermo García-Panasco Morales, Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Canarias; don Jorge Brioso Díaz, Fiscal de la Audiencia Provincial de Málaga; don José María López Cercilla, Fiscal de la Audiencia Provincial de Almería; don Francisco Bueno Arús, Letrado del Consejo General del Poder Judicial y doña Ana María Bermejo García, perteneciente a los Servicios Técnicos del Consejo General del Poder Judicial.

En todas las jornadas se contó con la presencia del Defensor del Pueblo, excelentísimo señor don Enrique Múgica Herzog, que recibió a los participantes y quiso cambiar

impresiones con ellos para transmitirles la importancia que la Institución otorgaba a su colaboración y agradecerles sus reflexiones.

El proceso de captación de información se completó con la puesta en marcha de un foro virtual en la página web del Defensor del Pueblo. Con ello se pretendió ofrecer a cuantos ciudadanos, profesionales y entidades lo desearan la posibilidad de participar mediante sus aportaciones en la elaboración del presente informe. Se pretendió con ello conocer y canalizar todas aquellas ideas o sugerencias que cualquier persona interesada quisiera exponer en relación con la asistencia jurídica a los inmigrantes.

Esta novedosa experiencia ha resultado muy positiva, sobre todo si se tienen en cuenta tanto los datos cuantitativos que a continuación se exponen como lo sugerente de algunas de las aportaciones recibidas por este medio.

El tiempo durante el cual ha permanecido activo dicho foro ha sido de 17 meses, concretamente desde el día 11 de junio de 2003 al 18 de noviembre de 2004. El número total de visitas recibidas fue de 3.563. Habitualmente los momentos de mayor afluencia de visitas fueron las 13 y las 18 horas. Los meses que registraron un mayor número de visitas fueron junio y julio del año 2003.

Para hacer el foro más accesible y centrar los contenidos en lo posible se establecieron 16 salas temáticas. La más visitada fue la referente a las cuestiones derivadas de las relaciones con las Administraciones públicas, que recibió un 24,73% del total de las visitas. En segundo lugar, con un 21,89%, se sitúa la sala relativa a la asistencia letrada en los supuestos de rechazo en frontera y retorno. En último lugar en cuanto al número de visitas recibidas se encuentra la sala relativa a la jurisdicción social, que sólo recibió el 3,48% del total de las visitas. Dentro de las diferentes salas el tema que suscitó mayor número de visitas fue el relativo a la denegación de entrada.

El conjunto de la información recogida ha proporcionado un valioso y completo elenco de reflexiones que la Institución ha analizado de conformidad con el mandato de independencia consagrado en el párrafo primero, artículo 6, de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

El proceso de redacción ha estado dirigido por la Adjunta Primera, doña María Luisa Cava de Llano y Carrió y de él se han encargado don Bartolomé José Martínez García, Asesor Responsable del Área de Inmigración y Asuntos Exteriores; don Andrés Jiménez Rodríguez, Asesor Responsable del Área de Defensa e Interior y don Ángel Luis Ortiz González, Asesor Responsable del Área de Justicia y Violencia Doméstica.

La redacción de algunos capítulos ha contado con la aportación de doña María Desamparados Carranza Simón, Letrada del Colegio de Abogados de Madrid y de don Rodrigo Martín Jiménez, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. La Asesora de la Institución doña Eugenia Relaño Pastor ha contribuido a la preparación de los apartados estadísticos. Las menciones al Derecho comparado se basan en un trabajo de doña Bárbara Maurer. La edición final de textos ha estado a cargo de doña Julia Callejo Callejo y doña Ascensión Reina Carrilero, administrativas de la Institución.

El informe ha quedado finalmente dividido en seis partes. El primer apartado tiene carácter introductorio y se aborda la configuración de la asistencia jurídica como derecho. El segundo de esos apartados es el más extenso de todos, ya que en él se concentran todas las materias sustantivas, tanto en el campo de la extranjería como en el del asilo. Por este orden,

han sido tratadas la asistencia letrada en los supuestos de rechazo en frontera y retorno, la asistencia letrada en los casos de devolución, la asistencia letrada en los casos de expulsión, la asistencia letrada a los extranjeros sometidos a internamiento, la asistencia letrada en los casos de asilo, la asistencia letrada en los procedimientos judiciales, la asistencia letrada a los menores extranjeros y, finalmente, bajo el epígrafe de otras cuestiones, se ha prestado principalmente atención a los servicios de orientación jurídica.

En el tercero de los apartados, bajo la denominación de cuestiones organizativas, se han abordado los aspectos estructurales de los servicios y turnos de oficio en materia de extranjería, la formación de los letrados y las cuestiones económicas y financieras.

El informe contiene tres apartados más, que en cierto modo constituyen su epítome, dedicados a las conclusiones, las recomendaciones del Defensor del Pueblo a las diversas Administraciones públicas y a exponer unas reglas de buena práctica para el ejercicio profesional en el ámbito que nos ocupa.

Estas últimas constituyen otra de las novedades de este informe. De hecho es la primera vez que el Defensor del Pueblo se dirige directamente a los profesionales privados instándoles a adoptar una serie de medidas. El análisis realizado ha puesto de manifiesto que la asistencia jurídica a extranjeros debe en muchos casos ser llenada de contenido. Da la impresión de que durante años se ha cifrado la garantía máxima en consagrar este derecho y asegurar el acceso efectivo al mismo, con independencia del nivel de renta, dando por supuesto que existía una idea clara sobre lo que debía ser esta asistencia. Se ha confirmado la impresión de que esto no ha sido así y que, aún hoy, se registran significativas diferencias en función de la parte del territorio nacional en que se desarrollen los hechos. Prácticas que fueron en su día conocidas y evaluadas por esta Institución, según constan en los últimos informes anuales a las Cortes Generales, y que en ocasiones han llegado a vaciar de contenido la propia esencia de la asistencia letrada, para convertirla en pura y ritual presencia letrada.

Se impone, pues, mejorar sustancialmente tal estado de cosas y a ese empeño se consagra este informe. Por ello el Defensor del Pueblo no ha eludido la responsabilidad de hacer patente lo que considera que debe ser el contenido material de la asistencia que se preste en cada uno de los trámites de extranjería y asilo. Ahora bien, la Institución concibe este trabajo como una aportación a una tarea que le corresponde protagonizar a los profesionales y a las organizaciones en que se integran. Por ello estas reglas parten de lo ya hecho por los letrados expertos en extranjería en el Congreso celebrado en Córdoba en el año 2004, y se confían a ellos con vocación de que sean un instrumento objeto de actualización periódica, de modo que aporten seguridad a profesionales y asistidos, al tiempo que permitan objetivar una práctica profesional de calidad.



## **I. CONCLUSIONES**



## **1. CONCLUSIONES REFERENTES A CUESTIONES GENERALES**

### **1.1. Aspectos normativos**

- 1.1.1. La base constitucional de la extensión de la asistencia jurídica gratuita a los ciudadanos extranjeros no se encuentra únicamente en los artículos 24 y 119 de la Constitución, cuyo ámbito de proyección es el proceso judicial. Junto a estos preceptos debe señalarse el artículo 9.2 de la Constitución, que permite configurar una acción protectora del Estado encaminada a asegurar la efectividad de la igualdad material de los individuos y de los grupos en los que éstos se integran.
- 1.1.2. El legislador ha asumido el mandato del artículo 9.2 de la Constitución a través del establecimiento progresivo de previsiones que permiten dispensar asistencia jurídica a los extranjeros de manera gratuita. La extensión de esa asistencia a la vía administrativa en determinados procedimientos de extranjería y en todas las actuaciones de asilo obedece a la necesidad de promover medios eficientes para asegurar un adecuado respeto al ordenamiento jurídico. También se ha tomado en consideración que para muchas fases del procedimiento se han establecido plazos perentorios, así como que los propios procedimientos se llevan en situaciones en las que existe un riesgo cierto de que los interesados queden en una situación de vulnerabilidad jurídica, entendiéndose por tal término la circunstancia en que una persona no pueda hacer un uso efectivo de los derechos que les reconoce el ordenamiento jurídico para la defensa de sus intereses.
- 1.1.3. La Ley de asistencia jurídica gratuita está falta de una regulación específica respecto de la vía administrativa, que resulta poco acorde con el desarrollo que la misma ha tenido de un tiempo a esta parte. De hecho sus preceptos y disposiciones están orientados a los diferentes procesos judiciales y la actuación en la vía administrativa se alude en términos poco menos que referenciales. La normativa de desarrollo de carácter general y autonómico no ha colmado esa laguna, en buena medida por la ausencia de previsiones legales que ofrecieran un suficiente fundamento para cualquier intento de regulación reglamentaria.
- 1.1.4. La Ley de asistencia jurídica gratuita y toda su reglamentación de desarrollo está basada en un modelo unívoco de prestación del servicio, a través de los colegios de abogados, y no contempla la coexistencia de entidades no gubernamentales que pueden ofrecer un nivel de atención especializada muy apreciable. Esta situación debería reconsiderarse en la normativa ya que las entidades sociales podrían ofrecer servicios especializados y coordinarse con los colegios para conseguir una mejora sustancial de la calidad global del sistema de asistencia letrada.
- 1.1.5. No existe en nuestro ordenamiento la previsión de libre elección de letrado para la asistencia jurídica gratuita. Se estima que la introducción de la misma podría contribuir al incremento de la calidad del servicio.
- 1.1.6. La exigencia en materia de extranjería y asilo de un poder que faculte al letrado y al procurador, en aquellos casos en los que sea preceptiva la intervención de este último profesional, para actuar ante la jurisdicción contencioso-administrativa

tiene un carácter disfuncional, llegando en muchos casos a suponer un obstáculo para el acceso a la tutela judicial efectiva.

## **1.2. Aspectos estructurales**

- 1.2.1. Aunque su existencia va siendo cada vez más frecuente, debe reclamarse la generalización en todas las demarcaciones colegiales de turnos especializados en materia de extranjería, ya que de otro modo es inviable la prestación de un servicio en condiciones aceptables.
- 1.2.2. En materia de extranjería y asilo se ha constatado que no existe un grado suficiente de consenso sobre el alcance de las posibilidades de actuación de los letrados en los diferentes procedimientos. En ausencia de ese consenso se ha impuesto en la práctica, la mayor parte de las veces por la propia Administración, un modelo de actuación inspirado en la asistencia jurídica en el orden penal. Este modelo no es satisfactorio, ya que restringe la libertad de acción de los letrados y el libre acceso a sus defendidos.
- 1.2.3. La regulación de la asistencia jurídica no tiene previsto la necesidad de contar en este campo con medios suplementarios para asegurar la adecuada interlocución entre los letrados y sus asistidos. Si bien la legislación establece esa asistencia de intérprete para los procedimientos administrativos y judicial, es obvio que la adecuada prestación de la asistencia jurídica reclama un sistema de interpretación de más amplio alcance que cubra los contactos directos entre el letrado y su asistido, tanto en dependencias administrativas como fuera de ellas. Como principio general esta Institución entiende que cuando la asistencia se preste en una situación de privación de libertad corresponde a la Administración en último término la responsabilidad de garantizar la cobertura de servicios de interpretación. Con carácter general, y en congruencia con el principio de confidencialidad de las relaciones abogado-cliente, además de por la escasa seguridad jurídica, debe rechazarse que en situaciones de privación de libertad de los extranjeros y ante la falta de cobertura de los puestos oportunos, se utilice como intérprete a una persona en idéntica situación jurídica a la del interesado. En los casos en que el contacto letrado-cliente se produzca con el interesado en libertad la interpretación ha de contemplarse como uno de los servicios auxiliares necesarios para la prestación de la asistencia jurídica.
- 1.2.4. La práctica revela que en ocasiones un ciudadano extranjero recibe para un mismo asunto la asistencia de diferentes letrados en las distintas fases por las que atraviesa un procedimiento. En algunas ocasiones esta situación está provocada por la propia organización de los servicios y, lejos de mejorar la calidad de la prestación, resulta habitualmente disfuncional. Como parámetro general, se considera razonable establecer, dentro de lo posible, el principio de unidad de la actuación letrada. Para aquellos casos en los que no resulte posible serían deseables sistemas de coordinación adecuadamente estructurados.
- 1.2.5. Resulta imprescindible que aquellas dependencias administrativas en donde los ciudadanos extranjeros pueden permanecer en situación de privación de libertad (comisarías, puestos fronterizos, centros de internamiento, etc.) estén dotadas de espacios que permitan el desarrollo de entrevistas entre abogados y clientes en

condiciones reservadas. A estos efectos, la reserva implica la imposibilidad de seguimiento de la comunicación por cualquier medio, sea por funcionarios o por terceras personas.

- 1.2.6. La incorporación y generalización de las nuevas tecnologías de la comunicación e información aplicadas a la gestión de la extranjería y el asilo, debieran servir para superar las dificultades que se han constatado por parte de los letrados y de los ciudadanos para el acceso a los expedientes administrativos, facilitando la transparencia del procedimiento, la seguridad de los accesos e, incluso, la remisión de comunicaciones y notificaciones por canales seguros.
- 1.2.7. El acceso de los letrados a la asistencia jurídica de extranjería se produce de tres formas disímiles en función del colegio y del territorio del que se trate, con diversos grados de exigencia. En unos casos basta la mera colegiación en la corporación correspondiente, en otros se exige unos requisitos comunes para la adscripción a un “turno general” y, finalmente, existen también casos de exigencia reforzada en los que debe acreditarse una determinada antigüedad en la colegiación además de la superación de cursos específicos. En unas materias con el grado de complejidad que tienen la extranjería y el asilo, no parece razonable que la asistencia se preste sin una formación adecuada en estos ámbitos.
- 1.2.8. Se constata, en general, la inexistencia de la supervisión de los servicios de asistencia jurídica por parte de cada colegio. Sin embargo, los colegios deben supervisar la calidad de los servicios, con fundamento en los artículos 4.1 h), 46.2 y 81 del Estatuto General de la Abogacía.
- 1.2.9. Las Administraciones con competencia para el pago de los servicios de asistencia jurídica gratuita deben supervisar:
  - Que el servicio se ha prestado. Ello incluye la presencia del letrado, la práctica efectiva de actuaciones o la presentación de documentos en plazo y el empleo de normas vigentes y adecuadas a cada caso. Esta supervisión ha de hacerse de manera directa sobre el colegio y será éste quien supervise la concreta actuación de cada letrado.
  - La calidad del servicio, entendida en sus parámetros generales, pasa por monitorizar o someter a evaluación periódica el sistema a través de una serie de indicadores. Sería deseable que esa evaluación permitiera una actuación proactiva que detecte los fallos tempranamente y estimule su mejora evitando que se consoliden prácticas inadecuadas.
- 1.2.10. Los protocolos pueden ser instrumentos eficaces para la mejora y objetivación de la buena práctica profesional en la asistencia letrada en extranjería y asilo. Con ellos el letrado tiene un documento que le sirve de base para dirigir su actuación, el colegio de abogados tiene una referencia para fiscalizar y para organizar el servicio, el ciudadano conoce en qué circunstancias puede ejercitar sus derechos, y, por último la Administración puede evaluar en qué condiciones se presta el servicio y cómo debe supervisarlos.
- 1.2.11. La financiación de la formación de los letrados en tanto que profesionales liberales, debe correr a su cargo sin que se excluyan políticas públicas que incentiven tal formación. Los colegios de abogados deben evaluar la suficiencia de

la formación que reciban los colegiados. Es recomendable que en esa evolución tomen parte profesionales distintos de los letrados.

- 1.2.12. La retribución de la asistencia jurídica puede producirse mediante el sistema de guardias o el de asistencia. En el primero se retribuye globalmente el tiempo de prestación, en el segundo cada actuación jurídica. Sin que quepa restablecer preferencia a priori, el régimen retributivo debe respetar los principios de adecuada y digna retribución del trabajo realizado, así como rigor en el gasto público. Al propio tiempo debe también presupuestarse y racionalizarse la existencia de gastos que ahora no están contemplados, como sería el caso de algunos desplazamientos.
- 1.2.13. La complejidad creciente de la legislación de extranjería y asilo y la multiplicidad de problemas que aparecen entrelazados hace aconsejable que se fomenten servicios de apoyo técnico a la función que desarrollen los letrados, similares a los ya establecidos por algún colegio de abogados con ocasión del llamado proceso de normalización.

## 2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DENEGACIÓN DE ENTRADA

- 2.1. El procedimiento de denegación de entrada debe entenderse que se inicia en el momento en el que el funcionario policial del puesto fronterizo impide el acceso a territorio nacional de un ciudadano extranjero.
- 2.2. La asistencia jurídica en la denegación de entrada se ofrece habitualmente con carácter gratuito sin atender a la capacidad económica del extranjero. Tal práctica resulta adecuada, habida cuenta de la celeridad del procedimiento, de la dificultad que pueden tener los interesados para localizar a un abogado de su propia elección y para disponer de medios de pago con los que hacer frente, llegado el caso, a sus honorarios.
- 2.3. En la práctica, se ha constatado que no se facilitan a los letrados los antecedentes documentales de todo lo actuado por los servicios policiales. Una interpretación correcta del artículo 35 *a*) de la Ley 30/1992 lleva a considerar que, a solicitud del letrado, deben ponerse en su conocimiento todos los antecedentes del expediente.
- 2.4. Se han detectado dificultades para la realización de una entrevista preparatoria entre el letrado y su asistido, que pueda llevarse a cabo con carácter previo a la comparecencia ante el instructor. Sin embargo tal posibilidad constituye un derecho que no está impedido en norma alguna.
- 2.5. En el procedimiento de denegación de entrada se viene realizando, en la mayoría de los casos, una entrevista del interesado debidamente asistido de letrado, si lo solicita, con el instructor. Tal práctica debe calificarse como idónea dada la celeridad del procedimiento y el carácter indagatorio que debe tener esta entrevista.
- 2.6. Se ha constatado que en estas entrevistas los letrados mantienen una actitud pasiva, limitándose en muchos casos a una mera presencia letrada. A ello debe unirse que también se han registrado situaciones en las que letrados que han pretendido llevar adelante una actitud más activa han visto coartada esa posibilidad, al no permitírseles formular preguntas que aclaren lo alegado por su asistido. No existe norma alguna que pueda impedir a los letrados el desarrollo de estas actuaciones.
- 2.7. Las resoluciones que acuerdan la denegación de entrada de un ciudadano extranjero, no ponen fin a la vía administrativa, por lo que deben ser recurridas en alzada ante la Dirección General de la Policía. Atendida la brevedad del procedimiento y la urgencia con la que debe procederse al retorno, este recurso no supone una garantía material, debido al tiempo que dura su tramitación y las dificultades para que una eventual resolución estimatoria desplegara eficacia. Al propio tiempo, se constata que, al menos en los dos últimos años, ningún recurso de alzada ha sido estimado.



### **3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DEVOLUCIÓN**

- 3.1. La asistencia jurídica en la devolución es un derecho del interesado que debe recibir sin limitación alguna. A estos efectos el lugar de aprehensión de la persona afectada (p. ej. alta mar), no impide ni condiciona el derecho a recibir dicha asistencia.
- 3.2. La devolución tiene unas características y unos perfiles propios distintos de los de la expulsión, sin que quepa, en consecuencia, la utilización de uno u otro procedimiento según el libre arbitrio de la Administración.
- 3.3. La normativa de extranjería no ha previsto un procedimiento específico de devolución que salvaguarde adecuadamente la atención al principio de contradicción.
- 3.4. En el procedimiento administrativo de devolución resulta esencial la celebración de un trámite de audiencia, que debería concretarse en una comparecencia en la que el interesado ha de estar asistido de letrado.



#### 4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EXPULSIÓN

- 4.1. La capacidad de la Administración para llevar a cabo actuaciones previas a fin de determinar si procede la iniciación de un procedimiento sancionatorio, no puede interpretarse como una habilitación ilimitada. Para no desvirtuar la naturaleza del procedimiento y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de defensa y contradicción, deberá procederse a formalizar la incoación del mismo, en cualquiera de sus modalidades, desde el momento en que sea posible individualizar una presunta responsabilidad en un ciudadano extranjero.
- 4.2. Habida cuenta de que la competencia en materia de control de extranjería está atribuida al Cuerpo Nacional de Policía, con carácter general sólo resultara admisible la detención de ciudadanos extranjeros por parte de funcionarios de otros cuerpos, cuando la misma sea consecuencia de una actuación para la que sí tenga competencia el cuerpo en cuestión.
- 4.3. En materia de extranjería la detención se concibe legalmente como una medida cautelar, que puede acordarse una vez incoado un procedimiento de expulsión. Sin embargo la práctica muestra que en la operativa policial se producen actuaciones que implican una privación temporal de libertad y que desembocan finalmente en el inicio de un expediente por infracción de la legislación de extranjería. A fin de asegurar la efectividad del límite temporal de la detención debe reclamarse que el cómputo de la misma comience en el momento en que se inició la privación de libertad y no en el que se procede a la incoación formal del expediente.
- 4.4. La ponderación de los intereses generales y el principio de protección a las víctimas, aconseja no proceder a la incoación de expedientes de expulsión a los ciudadanos extranjeros en situación irregular que se personan en dependencias policiales para presentar denuncias como víctimas o perjudicados por delitos.
- 4.5. En los procedimientos sancionatorios que pueden llevar aparejada la expulsión y que se tramitan por vía preferente, la notificación postal de la incoación –aunque no esté expresamente excluida por la normativa- se compadece mal con la propia naturaleza del procedimiento, compromete las posibilidades de defensa de los interesados y resta efectividad a la asistencia jurídica. Por las razones expuestas su empleo debe ser evitado por parte de la Administración.
- 4.6. En aquellos casos en que la incoación del procedimiento se notifica sin presencia letrada cobra especial importancia la articulación de un sistema que permita la suspensión efectiva del procedimiento, y especialmente del plazo para formular alegaciones, si se solicita asistencia jurídica gratuita. La normativa no contempla esta circunstancia de manera adecuada.
- 4.7. La notificación de la incoación de expedientes de expulsión a ciudadanos extranjeros que se encuentran privados de libertad en establecimientos penitenciarios suele hacerse sin presencia letrada, al seguirse habitualmente los trámites del procedimiento ordinario y no apreciarse la existencia de una detención en sentido técnico. Esta situación plantea problemas prácticos para el acceso a la asistencia jurídica que no han sido objeto de una atención específica.

- 4.8. La presentación de alegaciones o la proposición de prueba puede presentarse por cualquiera de los medios previstos en el procedimiento administrativo, sin que la autoridad gubernativa o los servicios policiales estén habilitados para restringir estas vías o señalar alguna con carácter obligatorio.
- 4.9. Los letrados han hecho llegar a esta Institución, de manera altamente coincidente, su impresión de que las alegaciones que formulan no son objeto de un análisis riguroso e individualizado por parte de los órganos instructores y se desestiman habitualmente con meras fórmulas de estilo.
- 4.10. En materia de notificaciones se aprecia la falta de un criterio único entre las distintas plantillas policiales del territorio nacional. Con frecuencia se producen casos en los que no se respeta la condición de representante en el procedimiento que le ha sido conferida al letrado por su asistido. En otros casos se ha acreditado la existencia de notificaciones alternativas en un mismo procedimiento a un ciudadano extranjero o a su letrado sin que se haya acreditado un cambio de las circunstancias. Estos usos parecen motivados por el principio de conseguir dar por cumplido el trámite de notificación a toda costa.
- 4.11. Cuando la Administración tiene pleno conocimiento de dónde se encuentra el interesado en un procedimiento de expulsión (p. ej. en un CIE) no puede demorar la práctica de las notificaciones. Los derechos e intereses afectados por esa resolución obligan a exigir una especial diligencia que permita a los interesados y a sus letrados estar en condiciones de oponerse a la decisión por las vías jurisdiccionales oportunas.
- 4.12. Entre la tramitación y resolución de un expediente de expulsión y el desarrollo de las actuaciones para ejecución forzosa del mismo pueden transcurrir lapsos de tiempo más o menos amplios, siendo también frecuente que se desarrollen en puntos geográficos distantes. Esta situación provoca la mayoría de las veces la actuación de un letrado distinto del que asumió la asistencia jurídica en el procedimiento correspondiente. Con carácter general faltan sistemas para facilitar en lo posible la atención por el letrado que llevó el asunto originalmente y para establecer una correcta coordinación entre los dos letrados cuando no exista otra posibilidad de actuación.
- 4.13. Cuando para la ejecución forzosa de la expulsión sea precisa la detención de un ciudadano extranjero será inexcusable que éste cuente con asistencia jurídica. Carece de fundamento legal alguno cualquier limitación de la asistencia jurídica en estas circunstancias y no resulta procedente coartar de ningún modo los contactos entre el letrado y su asistido.
- 4.14. La posibilidad prevista en el artículo 63.4 de la Ley de extranjería, que permite la ejecución en España de las resoluciones de expulsión dictadas por otros Estados miembros de la Unión Europea, requiere el desarrollo de un procedimiento específico que asegure la audiencia del interesado y permita una valoración de sus alegaciones. Se considera que también esta modalidad de ejecución está amparada por la previsión del artículo 22 de la Ley de extranjería sobre asistencia jurídica gratuita.

## **5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL INTERNAMIENTO Y A LA ASISTENCIA EN LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO**

### **5.1. Fase de autorización judicial**

- 5.1.1. La competencia para autorizar los internamientos corresponde a los juzgados del orden penal. Se estima que esta situación es fruto de una concepción superada del reparto de competencias entre los órdenes jurisdiccionales y no se considera acorde con la naturaleza de la medida a adoptar. Parece necesario que esta atribución se residencie en los juzgados de lo contencioso-administrativo.
- 5.1.2. Aunque a veces se produce, no está establecida con carácter general la práctica de que el mismo letrado que asista al extranjero en el procedimiento de devolución o expulsión sea también el responsable de asistirlo en el trámite de autorización judicial del internamiento. La organización de los turnos y guardias debería adaptarse para favorecer esta continuidad de la actuación letrada.
- 5.1.3. La audiencia al extranjero para el que se solicita una medida de internamiento, que debe realizar el juez de instrucción competente, carece de una regulación procesal que salvaguarde las posibilidades de contradicción y defensa, asegurando la adecuada valoración por parte de la autoridad judicial de todas las circunstancias concurrentes. En ocasiones la audiencia se reduce a un acto en el que el letrado no puede desarrollar actividad alguna, ni proponer o aportar prueba, convirtiéndose así la asistencia en una formularia presencia letrada. Deberían adoptarse medidas para favorecer las posibilidades de participación letrada en este acto, así como –en atención a la premura de tiempo con la que suelen plantearse las actuaciones en estos casos- establecer criterios favorables para la aportación de pruebas y documentos al juzgado antes de que éste emita el correspondiente auto.
- 5.1.4. Los juzgados han de estar atentos a verificar su propia competencia territorial, así como los criterios seguidos por la Administración para solicitar el internamiento, particularmente cuando se presenten a un tiempo un número importante de solicitudes.
- 5.1.5. A pesar de las disposiciones del artículo 62.2 de la Ley de extranjería no existen, por lo general, fórmulas prácticas para verificar que no se produce duplicidad de internamientos en un mismo expediente. Han de adoptarse medidas por parte de los diversos actores implicados en el procedimiento para proceder a una verificación más rigurosa de la identidad de los interesados, recabando un conocimiento completo de las anotaciones que puedan existir sobre ellos en las aplicaciones informáticas de gestión de extranjería.
- 5.1.6. Las solicitudes de internamiento para asegurar la materialización de una expulsión dictada por otro Estado miembro de la Unión Europea no deberían autorizarse si el interesado manifiesta haber sufrido una medida privativa de libertad de similar naturaleza en el país que dictó la resolución con ocasión de la tramitación del correspondiente expediente y esa manifestación no pueda ser desvirtuada por la Administración.

## 5.2. Actuaciones en los centros

- 5.2.1. El control judicial del internamiento está formalmente otorgado al juez que lo autoriza. Sin embargo la existencia de un número limitado de centros, al que se envían ciudadanos extranjeros de todas las zonas del territorio nacional, condiciona la efectividad real de ese control. Han de establecerse fórmulas que permitan superar esta limitación impuesta por la realidad práctica.
- 5.2.2. Un problema similar se plantea también para los letrados. La desvinculación entre el letrado que está llevando o ha llevado la asistencia en el correspondiente procedimiento y el extranjero que pasa a estar internado es una de las pruebas más críticas a las que debe enfrentarse todo el sistema de asistencia jurídica en materia de extranjería. Es necesario adoptar medidas estructurales y otras de carácter específico para paliar el problema y asegurar que la asistencia jurídica no pasa a ser una garantía nominal.
- 5.2.3. En el curso de las visitas que esta Institución suele realizar a los centros de internamiento de extranjeros, como parte de sus labores habituales de supervisión, se ha podido verificar que, en general, las visitas a los internos por parte de sus letrados resultan escasas.
- 5.2.4. La identidad del letrado que asiste a cada uno de los extranjeros internados en un centro debe ser conocida por la dirección del mismo a fin de facilitar las comunicaciones de cualquier índole. Sin perjuicio del cuidado que la propia Administración debe poner a este respecto, los letrados han de adoptar medidas para remitir sus datos de contacto.
- 5.2.5. La relación entre los centros y los letrados de los internos ha de estar presidida por el principio de transparencia. Los centros de internamiento deberían comunicar a los letrados, y no sólo a los juzgados que autorizaron el internamiento, todas las circunstancias relevantes que se produzcan en el curso de la ejecución de esta medida cautelar y, muy particularmente, la finalización de la misma. Esta relación debería ser especialmente ágil, incluyendo la interlocución por vía telefónica o telemática.
- 5.2.6. La posibilidad de que los internos deban comunicarse reservadamente con sus letrados, incluso en situaciones de urgencia, ha quedado adecuadamente regulada en el artículo 62 bis *f*) de la Ley de extranjería. En todo caso, habida cuenta de la confidencialidad de las relaciones letrado-asistido, la apreciación de la urgencia sólo puede corresponder al letrado, por lo que los centros vienen obligados a permitir el acceso y la comunicación que se les solicite. Si consideran que han existido abusos deberán ponerlo en conocimiento de los órganos colegiales correspondientes a fin de que se depuren las eventuales responsabilidades.
- 5.2.7. Preocupa a esta Institución que la finalización anticipada del internamiento quede demorada en ocasiones, por cuestiones burocráticas que no suponen una garantía real (por ejemplo, la necesidad de solicitar a la autoridad judicial que levante la medida) o por disfunciones en el canal de comunicación administrativo. Ha de advertirse que el internamiento no puede tener más finalidad que la de asegurar la ejecución de una resolución de expulsión que se haya dictado o pueda dictarse, por

lo que si esa premisa falla el mantenimiento de tal medida cautelar no tiene ningún sentido. A este respecto el acceso de los letrados a la información de forma ágil supone una garantía más de la buena prestación del servicio y ha de quedar convenientemente asegurado.



## 6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL ASILO

- 6.1. La obligación de no devolución, constituye un deber internacional, una de cuyas consecuencias obliga a todo funcionario o autoridad española que tenga conocimiento de que una persona tiene la voluntad de solicitar asilo en España a suspender cualquier actuación tendente a su expulsión o repatriación y poner ese hecho en conocimiento de las instancias habilitadas para recibir la solicitud.
- 6.2. En los supuestos en que se produzcan demoras entre el momento de la manifestación de voluntad realizada personalmente por el solicitante de asilo ante una dependencia habilitada y el de la cumplimentación y firma del correspondiente formulario y éstas sean imputables a la Administración, se debe tomar en consideración la fecha de la primera comparecencia a los efectos del cómputo de los plazos previstos en la legislación de asilo.
- 6.3. La complejidad normativa del asilo y las circunstancias que concurren en los eventuales peticionarios exigen por parte de la Administración una información completa, clara, exhaustiva y elaborada con un lenguaje y metodología que faciliten la comprensión por parte de los interesados. Tal información debe facilitarse desde el primer momento en que una persona comparezca ante la dependencia administrativa oportuna solicitando asilo y, en todos los casos, antes de que cumplimente el formulario solicitando asilo. Ese déficit de información es un importante problema a lo largo de todo el procedimiento, que se acrecienta por la propia estructura del mismo.
- 6.4. Los extranjeros peticionarios de asilo en frontera, dada la redacción del artículo 5.7 de la Ley de asilo, cuentan con un régimen de permanencia en el puesto fronterizo agravado sobre el previsto para ciudadanos extranjeros sometidos a un procedimiento de denegación de entrada, regulado en el artículo 60 de la Ley de extranjería.
- 6.5. En materia de polizones, se observa un déficit del rango jurídico en la normativa aplicable. En consecuencia, es necesario su regulación mediante una norma. Esa futura regulación debería contemplar aspectos tales como: la obligación de intervención por parte de las autoridades españolas en todos los barcos que se encuentren en aguas jurisdiccionales españolas, la obligación de preguntar de manera expresa al polizón si desea solicitar asilo y la garantía de acceso a los letrados a los buques, así como la de prestar su asistencia jurídica desde el inicio de la primera entrevista. Sin perjuicio de lo anterior es imprescindible que las instrucciones que puedan dictarse sean publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.
- 6.6. Dados los déficit de información en relación con el asilo, que se han detectado en los centros de internamiento o de detención de extranjeros, debería facilitarse el acceso regular a esos lugares de los abogados de las organizaciones no gubernamentales, al menos de las que reciben fondos públicos, con objeto de que faciliten una orientación jurídica a los ciudadanos allí internados y detecten casos que puedan presentar necesidades de protección.

- 6.7. Preocupa a esta Institución el alto grado de renunciadas a la asistencia jurídica en los procedimientos de admisión a trámite que se instruyen en el territorio nacional. Esta situación sólo puede atribuirse a una falta de orientación adecuada.
- 6.8. La ubicación en Madrid de la Oficina de Asilo y Refugio dificulta de manera importante la asistencia de los letrados a todas las entrevistas de sus asistidos ante la misma.
- 6.9. Se ha constatado que en aplicación del artículo 28 del Reglamento de aplicación de la Ley de asilo, la notificación que se dicta en el expediente se notifica al interesado y a la organización no gubernamental que en su caso lo tutele, pero no al letrado de aquél, lo cual no resulta adecuado para asegurar la efectividad del derecho de defensa.
- 6.10. La normativa reguladora del régimen de protección temporal no contiene mención alguna respecto a la asistencia u orientación jurídica. Tampoco parece posible argumentar una aplicación subsidiaria de los preceptos de la Ley de asilo. Esta carencia puede plantear problemas graves en los casos en que sea preciso activar este mecanismo extraordinario, por lo que debería subsanarse con carácter general.
- 6.11. El modelo de asistencia letrada en materia de asilo está necesitado de una reforma sustancial, pues se han constatado problemas de coherencia global del sistema. Como mínimo resulta imprescindible en este ámbito incrementar la cooperación entre las organizaciones no gubernamentales y los colegios de abogados. Resulta también conveniente la apertura de un debate para perfeccionar el modelo actual.

## 7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PROCESOS JUDICIALES

- 7.1. La distinta interpretación judicial que se viene realizando del contenido y alcance de la designación de oficio para actuar en un procedimiento administrativo de la Ley de extranjería, respecto a si esa designación es título suficiente para habilitar al letrado a iniciar acciones ante la jurisdicción, hace conveniente que legislativamente se regule tal cuestión.
- 7.2. Sería deseable que en todos los casos el letrado designado inicialmente para asistir a un ciudadano extranjero en un procedimiento administrativo, continuara como letrado de oficio defendiendo a ese ciudadano, caso de ser necesario el inicio de actuaciones en sede jurisdiccional.
- 7.3. En el caso de que una persona esté sujeta a un tiempo a un procedimiento penal y otro administrativo por presunta infracción de la Ley de extranjería, se considera adecuado, en virtud del principio de especialización, que cuente con la asistencia de dos letrados, pero entonces resultará exigible un especial esfuerzo de coordinación entre ambos profesionales, a fin de no perjudicar la posición jurídica del asistido.
- 7.4. Las dilaciones en la resolución de recursos, que son un problema estructural de la justicia española, tienen en el ámbito de la extranjería y el asilo una especial relevancia, dada la posición jurídica del interesado. En particular, debe llamarse la atención sobre el retraso que suele experimentar en muchas demarcaciones la resolución de los recursos frente a los autos de internamiento, que privan de efectividad práctica las decisiones estimatorias que puedan adoptarse. El diseño de las garantías jurisdiccionales no puede hacerse al margen de la realidad social y de las capacidades de los órganos que deben encargarse de ejercitarlas.
- 7.5. Las medidas cautelares en el orden contencioso-administrativo, en especial las denominadas provisionalísimas (art. 135 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa) son un instrumento eficaz para la protección de los derechos de los extranjeros, cuya efectividad está subordinada a que la justicia sea pronta.
- 7.6. El automatismo con el que parece concebirse la sustitución de la pena privativa de libertad o de la medida de seguridad en los artículos 89 y 108 del Código Penal, debe ser moderado por los órganos judiciales a fin de evitar situaciones injustas. Al propio tiempo en estos casos los letrados tienen un papel especialmente relevante en el asesoramiento de sus defendidos acerca de las consecuencias de la conformidad penal en orden a que el interesado pueda indicarle con pleno conocimiento qué es lo que más conviene a su interés y derecho.
- 7.7. La Ley Orgánica 6/1984, reguladora del procedimiento de hábeas corpus tiene una falla, con una especial incidencia en el ámbito que aborda el presente informe, al no contemplar la legitimación directa de los letrados que asumen la defensa de los ciudadanos extranjeros.
- 7.8. Se ha podido constatar que la condición de extranjero sólo se cuantifica en el ámbito judicial cuando se trata de conocer cifras sobre detenciones y delincuencia. Sin embargo no existen datos del extranjero como usuario de la justicia, ni en

particular como víctima de delitos. Esta situación preocupa de manera especial, ya que puede inducir una visión sesgada de la realidad de la extranjería en España.

## **8. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS MENORES EXTRANJEROS**

- 8.1. Las Administraciones autonómicas que hayan asumido la tutela del menor extranjero no acompañado deberán garantizar el derecho del menor a expresar su opinión, y a que ésta sea valorada objetivamente, para lo cual se hace evidente la necesidad de una asistencia jurídica independiente a los intereses de la Administración, y orientada en todo caso al superior interés del menor.
- 8.2. La asistencia letrada en relación con los menores extranjeros no acompañados deberá orientarse a que la decisión sobre la reagrupación familiar a su país de origen o, en su caso sobre su integración en España, se realice teniendo en cuenta tan solo su superior interés. En ningún supuesto los menores extranjeros podrán ser expulsados, devueltos o retornados.
- 8.3. El menor no extranjero acompañado debiera tener reconocido el derecho a ser asistido y asesorado por un letrado, con independencia de la presencia del Ministerio Fiscal, en el procedimiento administrativo en el que se decida sobre su repatriación y también en el expediente administrativo para declararle en desamparo. Resultaría conveniente que el abogado fuese el mismo en ambos procedimientos.
- 8.4. En los supuestos en los que exista controversia sobre la edad del menor, una vez realizadas las pruebas periciales pertinentes, el Ministerio Fiscal deberá pronunciarse sobre la misma. La resolución de ese órgano debería establecer con valor de presunción la edad del menor. En cualquier caso los letrados ejercerán las acciones oportunas cuando la fijación de la edad no sea correcta, bien se haya determinado por una decisión del Ministerio Fiscal, o bien se haya determinado por la vía de hecho.
- 8.5. En términos generales se han detectado importantes carencias en la asistencia letrada que reciben los menores extranjeros internados en centros de menores, al amparo de la Ley Orgánica 5/2000, sería deseable que los letrados visitaran con más frecuencia a estos menores, así como que realizaran un seguimiento de los mismos cuando son condenados a cumplir una medida de internamiento de la citada Ley.
- 8.6. La formación que reciben los letrados que asisten a menores sometidos a la Ley Orgánica 5/2000, debería ser completada con aquellas materias que hacen referencia al sistema de protección de menores, en especial las que se refieren a la reagrupación familiar e integración laboral de los menores extranjeros.



## 9. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ORIENTACIÓN JURÍDICA

- 9.1. Las circunstancias que concurren en el extranjero no comunitario reclaman actuaciones específicas de orientación jurídica debido a factores como la necesidad de relacionarse frecuentemente con la Administración, las dificultades de comprensión del lenguaje administrativo, o el desconocimiento y complejidad de la legislación que le afecta.
- 9.2. La orientación jurídica al extranjero corresponde en nuestro sistema a organizaciones no gubernamentales y a los colegios de abogados. Se constata, al propio tiempo, la tendencia a la búsqueda de un modelo de atención integral en el que la orientación jurídica sea una más de las prestaciones que puedan ofrecerse.
- 9.3. No todas las zonas en las que la extranjería tiene mayor incidencia cuentan con un servicio de orientación jurídica especializado en materia de extranjería o con un punto de red de información y orientación social a inmigrantes financiado por las administraciones públicas.
- 9.4. Las instrucciones internas de la Administración en materia de extranjería deberían publicarse en todo caso en el *Boletín Oficial del Estado*, para general conocimiento y para facilitar las actuaciones tendentes a asegurar su control de legalidad.
- 9.5. La situación de las oficinas de extranjería reclama mejoras en cuestiones como la creación de oficinas únicas de extranjeros en determinadas provincias (por ejemplo, Madrid), la adecuación de las plantillas de funcionarios a las necesidades reales, la generalización de la incorporación de medios telemáticos para la debida información de particulares y profesionales o la optimización de los sistemas de atención.
- 9.6. La situación de los consulados, cuyo protagonismo es creciente en materia de extranjería, reclama mejoras en cuestiones como la exigencia de desplazamiento personal de los interesados a largas distancias, las comunicaciones, la información web que se facilita o los trámites o documentos que se exigen para la concesión de visados.



## **II. RECOMENDACIONES**



## **1. AL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

- 1.1. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 110.2 ñ) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se establezca reglamentariamente un servicio de guardia de la jurisdicción contencioso-administrativa que conozca de las medidas cautelares que puedan solicitarse en el ámbito de la legislación de extranjería.
- 1.2. Que se ponga en conocimiento de los juzgados competentes para autorizar los internamientos de ciudadanos extranjeros la utilidad de que requieran de la Administración que, al tiempo de poner a su disposición a un ciudadano extranjero para la práctica de la correspondiente audiencia, se aporten los documentos que acrediten las verificaciones de identidad efectuadas, así como todos los antecedentes que puedan existir en relación con el interesado en las aplicaciones de gestión de extranjería.
- 1.3. Que se insten del Ministerio de Justicia las medidas estructurales oportunas para que la resolución de los recursos que están legalmente previstos contra los autos que autorizan el internamiento de extranjeros se efectúe de manera que la decisión que recaiga en dichos recursos se produzca siempre antes de que finalice el plazo del internamiento.
- 1.4. Que, en tanto no se proceda a una reforma legal que establezca juzgados de control de la medida de internamiento, se promueva por ese Consejo General la asignación a un juzgado del orden jurisdiccional encargado de autorizar los internamientos con sede en cada una de las ciudades en las que existe un centro de internamiento de la responsabilidad de efectuar el seguimiento de las medidas que se cumplan en cada centro. A estos efectos deberían establecerse los cauces oportunos de comunicación entre los juzgados para que dicho seguimiento sea viable y pueda realizarse con la deseable agilidad.



## 2. AL MINISTERIO DE JUSTICIA

- 2.1. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar la Ley 1/1996, de asistencia jurídica gratuita con vistas a introducir una regulación más completa en la vía administrativa especialmente en lo referente al acceso, alcance y formas de prestación, para aquellos procedimientos para los que esté legalmente previsto o se pueda prever en el futuro. Dicha regulación deberá adoptar medidas para favorecer, en lo posible, la continuidad de la actuación letrada entre las fases administrativa y judicial. En esta modificación legal deberá asimismo regularse adecuadamente la suspensión del procedimiento administrativo hasta tanto se produzca la designación del abogado, para aquellos casos en que no proceda hacer la designación de forma inmediata.
- 2.2. Que en dicha reforma se regulen otras posibilidades de acceso a la asistencia jurídica distintas de la asistencia por turnos colegiales y, especialmente, a través de letrados encuadrados en entidades no gubernamentales sostenidas o apoyadas con fondos públicos para este cometido.
- 2.3. Que en coherencia con lo recomendado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se modifique la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de establecer un recurso judicial preferente y urgente que permita resolver la impugnación de las denegaciones de entrada y retorno previstas en la legislación de extranjería, durante la permanencia del interesado en el puesto fronterizo.
- 2.4. Que se reforme la legislación procesal para que la audiencia del extranjero respecto del que la Administración ha solicitado el internamiento se realice a través de una vista en la que queden aseguradas la participación letrada y el principio de contradicción.
- 2.5. Que, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se adopten las medidas legislativas oportunas para modificar la legislación a fin de atribuir la competencia para autorizar los internamientos a los juzgados de lo contencioso-administrativo.
- 2.6. Que se modifique la Ley Orgánica 6/1984, reguladora del procedimiento de hábeas corpus, de modo que contemple la legitimación directa de los letrados respecto de aquellos asuntos para los que hayan sido designados en materias de extranjería y asilo.
- 2.7. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar el marco normativo existente (Ley Orgánica 1/1996, Ley 1/1996 o Ley Orgánica 4/2000) con objeto de establecer de manera individual el derecho a la asistencia jurídica gratuita de los menores extranjeros no acompañados o a los menores acompañados en aquellos casos en los que se aprecie colusión de intereses con los de sus padres o tutores, respecto de todos aquellos procedimientos administrativos o judiciales que les afecten.
- 2.8. Que en materia de extranjería y asilo se modifiquen los artículos 23 de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa y 25 de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil, suprimiendo la exigencia de “poder general” para que el letrado pueda ejercitar acciones ante la jurisdicción, sustituyendo tal requisito por

un escrito de designación del interesado a favor del letrado que defienda sus intereses. En todo caso cuando el letrado tenga que actuar ante un órgano jurisdiccional colegiado, deberá contemplarse la posibilidad de que dicho letrado pueda solicitar el nombramiento de un procurador de oficio.

- 2.9. Que se promuevan las reformas normativas necesarias para que las administraciones públicas con competencia en el pago de los servicios de asistencia jurídica gratuita, puedan asumir facultades de supervisión en los términos referidos en la conclusión 1.2.9. del presente informe.
- 2.10. Que de conformidad con el principio de especialización se promueva la creación de turnos específicos de asistencia jurídica en extranjería en todas las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento.
- 2.11. Que a fin de asegurar la suficiencia de letrados especializados en materia de asilo se promueva en coordinación con los colegios, con sus organismos representativos y con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de los refugiados, la implantación de sistemas específicos de orientación y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo.
- 2.12. Que se fomente la introducción en el sistema de asistencia jurídica del principio de libre elección del letrado por parte del beneficiario.
- 2.13. Que se contemple la necesidad de financiar servicios de interpretación como recursos auxiliares imprescindibles para la prestación de asistencia jurídica a ciudadanos extranjeros en términos correctos.
- 2.14. Que se contemple la necesidad de financiar los desplazamientos hasta los CIE, al menos dentro de un determinado ámbito territorial. A estos efectos y dada la limitación de los centros existentes en todo el territorio nacional, que en coordinación con los colegios y sus órganos representativos se establezcan fórmulas alternativas al desplazamiento, salvaguardando en todo caso el principio de unidad técnica de la dirección letrada.
- 2.15. Que se impulse la adopción de protocolos de actuación profesional por parte de los turnos de extranjería y asilo existentes en las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento, como fórmula para objetivar la actuación letrada, sin merma de la independencia técnica de los letrados en el conocimiento de cada uno de los asuntos.
- 2.16. Que se concierte con los colegios de abogados sistemas de evaluación de la calidad de la asistencia letrada, abiertos a la participación de expertos independientes.

### **3. AL MINISTERIO DEL INTERIOR**

- 3.1. Que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno, para modificar el artículo 5.7 de la Ley 5/1984, reguladora del derecho de asilo, con objeto de que se reconozcan a los solicitantes de asilo similares garantías a las establecidas con carácter general a los extranjeros sometidos a un procedimiento de denegación de entrada y retorno, en cuanto a la determinación y control judicial de la limitación de la libertad deambulatoria (art. 60 de la Ley de extranjería).
- 3.2. Que se modifique el artículo 28 del Reglamento de aplicación de la Ley de asilo, a fin de que se notifique al letrado que haya actuado en el procedimiento administrativo las decisiones que se adopten en el mismo, a fin de asegurar la efectividad del derecho de defensa.
- 3.3. Que se complete el marco normativo existente a fin de que se garantice la asistencia jurídica en los casos de activación del sistema de protección temporal regulado por el Reglamento aprobado mediante Real Decreto 1325/2003.
- 3.4. Que se cursen las indicaciones oportunas para que las instrucciones de carácter interadministrativo en materia de extranjería y asilo que se dicten por toda clase de autoridades se publiquen siempre en el *Boletín Oficial del Estado*, en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica, así como los de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.



#### **4. AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES**

4.1. Que, de acuerdo con el Ministerio de Justicia, se adopten las medidas legislativas oportunas para modificar la legislación a fin de atribuir la competencia para autorizar los internamientos a los juzgados de lo contencioso-administrativo.

4.2. Que se modifique el régimen normativo existente en lo referente a los recursos administrativos que caben contra las resoluciones de denegación de entrada y retorno, de modo que dichas resoluciones pongan fin a la vía administrativa y pueden ser directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo que en tanto se resuelva judicialmente se suspenda la ejecutividad de la medida de retorno, estableciéndose la permanencia del interesado en el lugar que se designe conforme a las previsiones del artículo 60 de la Ley de extranjería.

Que, de no ser acogida la anterior propuesta, se establezca cuando menos un recurso de alzada específico con un plazo de tramitación reducido, durante el cual el interesado permanecería en las instalaciones del puesto fronterizo hasta la resolución del recurso.

4.3. Que se cursen las indicaciones oportunas para que las instrucciones de carácter interadministrativo en materia de extranjería que se dicten por toda clase de autoridades se publiquen siempre en el *Boletín Oficial del Estado*, en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica, así como los de responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.



## 5. A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- 5.1. Que se dicte una instrucción estableciendo que en aquellos casos en los que existan dudas acerca de la edad de los menores extranjeros, los fiscales, una vez efectuadas las pruebas de diagnóstico pertinentes, emitan una resolución motivada en la que de manera expresa determinen la edad del menor a todos los efectos.
- 5.2. Que se dicte una instrucción sobre actuación del Ministerio Fiscal en los casos de internamiento, que recoja, entre otros extremos, los siguientes aspectos:
- La presencia del Ministerio Fiscal en las audiencias judiciales a los ciudadanos extranjeros.
  - Que se vele para que, al tiempo que se pone a disposición de un juzgado a un ciudadano extranjero, le sean remitidos los documentos que acrediten las verificaciones efectuadas sobre su identidad en los ficheros policiales, así como todas las anotaciones que obren en dichos ficheros.
  - En tanto no se produce la modificación de las leyes procesales para que la audiencia al extranjero sobre el que se ha solicitado una medida de internamiento se haga a través de una vista, que se adopte el criterio de favorecer las posibilidades de participación de los letrados en dicha audiencia, así como la posibilidad de que estos propongan la práctica de alguna prueba o anuncien su presentación.
  - Que el Ministerio Fiscal supervise la competencia territorial del juzgado ante el que se presenta la solicitud de internamiento, requiriendo del mismo su inhibición si se aprecia que no se corresponde con el lugar de la detención.
  - Que en las solicitudes de internamiento conforme a las previsiones del artículo 64.3 de la Ley de extranjería, si el interesado manifiesta haber estado sometido a una medida de privación de libertad de naturaleza similar al internamiento, durante la tramitación del expediente en otro país miembro de la Unión Europea, el criterio de ese Ministerio Fiscal sea el de oponerse a la autorización de la medida solicitada por la Administración española, hasta tanto no pueda ésta desvirtuar la declaración del interesado.



**6. A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA; A LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y JUSTICIA DEL GOBIERNO DE CANARIAS; AL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA; A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA, INTERIOR Y ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA JUNTA DE GALICIA; A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA E INTERIOR DE LA COMUNIDAD DE MADRID; AL DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR DEL GOBIERNO DE NAVARRA; AL DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL PAÍS VASCO Y A LA CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA GENERALIDAD VALENCIANA**

- 6.1. Que de conformidad con el principio de especialización se promueva la creación de turnos específicos de asistencia jurídica en extranjería en todas las demarcaciones colegiales dependientes de ese departamento.
- 6.2. Que a fin de asegurar la suficiencia de letrados especializados en materia de asilo se promueva en coordinación con los colegios, con sus organismos representativos y con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan su actividad en el ámbito de la protección de los refugiados, la implantación de sistemas específicos de orientación y asistencia jurídica a los solicitantes de asilo.
- 6.3. Que se fomente la introducción en el sistema de asistencia jurídica del principio de libre elección del letrado por parte del beneficiario.
- 6.4. Que se contemple la necesidad de financiar servicios de interpretación como recursos auxiliares imprescindibles para la prestación de asistencia jurídica a ciudadanos extranjeros en términos correctos.
- 6.5. Que se contemple la necesidad de financiar los desplazamientos hasta los CIES, al menos dentro de un determinado ámbito territorial. A estos efectos y dada la limitación de los centros existentes en todo el territorio nacional, que en coordinación con los colegios y sus órganos representativos se establezcan fórmulas alternativas al desplazamiento, salvaguardando en todo caso el principio de unidad técnica de la dirección letrada.
- 6.6. Que se impulse la adopción de protocolos de actuación profesional por parte de los turnos de extranjería y asilo existentes en las demarcaciones colegiales dependientes de ese Departamento, como fórmula para objetivar la actuación letrada, sin merma de la independencia técnica de los letrados en el conocimiento de cada uno de los asuntos.
- 6.7. Que se concierte con los colegios de abogados sistemas de evaluación de la calidad de la asistencia letrada, abiertos a la participación de expertos independientes.



## **7. A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN**

7.1. Que al tiempo que se desarrolla la previsión normativa establecida en la disposición final 2ª del Real Decreto 2393/2004, se contemple la posibilidad de acceso informático a los expedientes de extranjería por parte de los interesados y de los letrados que les prestan asistencia, para que, sin merma de seguridad y de la confidencialidad, puedan conocer el contenido y estado de los expedientes que les afecta sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.

7.2. Que el tratamiento a los polizones extranjeros se aborde mediante una norma y no, como hasta el presente, en una instrucción administrativa.

Asimismo que mientras se procede a la reforma legal recomendada se efectúe la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la instrucción que actualmente regula esta materia, y de las revisiones que eventualmente pueden realizarse sobre la misma.



## **8. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA**

- 8.1. Que en los procedimientos de denegación de entrada, las impresiones recogidas por los funcionarios policiales situados en los filtros de control de acceso al territorio nacional, se recojan en un documento que quede integrado desde el primer momento en el expediente administrativo.
- 8.2. Que en los procedimientos de denegación de entrada, se considere como momento de inicio del procedimiento aquel en el que el funcionario policial impide el acceso a territorio nacional del ciudadano extranjero, procediéndose de manera inmediata a la instrucción de derechos y, en especial, al derecho de asistencia letrada.
- 8.3. Que en los procedimientos de denegación de entrada no se limite el acceso del letrado y su relación con el asistido, desde el momento mismo en el que éste solicita contar con abogado. Para ello la solicitud de abogado deberá comunicarse al órgano competente con carácter inmediato. Por otra parte en todos los puestos fronterizos deberán estar habilitados espacios que permitan la comunicación reservada entre los letrados y sus asistidos.
- 8.4. Que se cursen instrucciones a los puestos fronterizos para que en los procedimientos de denegación de entrada se facilite el acceso de los letrados a los documentos y la obtención de copia de los mismos, luego que conste su designación.
- 8.5. Que en la entrevista entre el instructor y el ciudadano extranjero que viene desarrollándose en el marco del procedimiento de denegación de entrada no se impida al letrado formular cuantas preguntas u observaciones desee efectuar en el ejercicio del derecho de defensa, recogiendo todas ellas en el acta correspondiente.
- 8.6. Que en los procedimientos de devolución se practique una comparencia como modalidad práctica del derecho de audiencia más idónea para este caso. En esta comparencia debe permitirse la presencia y participación del letrado que asista jurídicamente al extranjero en los términos más amplios.
- 8.7. Que al asumir el Cuerpo Nacional de Policía la custodia de un ciudadano transferida por otra fuerza de seguridad para el seguimiento de actuaciones en materia de extranjería, se requiera a dicha fuerza información exacta del momento en que se produjo la detención y, si esta no es inmediata a la entrega, la correspondiente diligencia de información de derechos debidamente cumplimentada. En todo caso deberá comenzarse a computar desde el momento en que el interesado quedó privado de libertad el plazo de duración máxima de la medida de detención que pueda acordarse.
- 8.8. Que cuando se proceda a la notificación de la incoación de procedimientos de expulsión a personas que se encuentren privadas de libertad por cualquier causa distinta de la detención, se adopte el criterio de practicar dicha notificación en presencia letrada.
- 8.9. Que cuando el interesado haga uso de la posibilidad de conferir su representación para un procedimiento administrativo se respete esa decisión, notificando todos los trámites en cualquier caso a su representante. Sin perjuicio de ello, cuando el

interesado se encuentre privado de libertad en una dependencia de esa Dirección General deberá también notificársele a éste la resolución final que se adopte con la mayor brevedad posible.

8.10. Que se dicten instrucciones para que cuando un letrado deba asistir a un ciudadano extranjero para el que se solicita el internamiento, a efectos de asegurar la ejecución forzosa, de una resolución de expulsión, conforme al artículo 64.1 de la Ley de extranjería, se le facilite con la mayor urgencia por los servicios policiales los datos del expediente y el nombre del letrado que efectuó la asistencia jurídica durante la tramitación del correspondiente expediente.

8.11. Que se dicten instrucciones a todos los servicios periféricos para que cuando procedan a la conducción de un ciudadano extranjero a un centro de internamiento, acompañen con la documentación que se remite la identidad del letrado que los asistió a efectos de identificación y para facilitar las comunicaciones y contactos. Recibida esa información no deberá exigirse a los letrados volante colegial de designación para el acceso al centro.

Asimismo los centros deben estar en disposición de informar a los letrados, incluso por vía telefónica siempre que se advere su identidad, sobre las previsiones de expulsión si estos lo solicitan.

8.12. Que se remitan instrucciones a todos los puestos fronterizos para que en los casos en los que ciudadanos extranjeros hayan comunicado su intención de formular una solicitud de asilo, se permita el libre paso de los letrados encargados de asistirlos, y el contacto reservado con sus asistidos, incluso con anterioridad al momento en el que se realice la entrevista en la que quede formalizada la solicitud de asilo.

8.13. Que se dicten las instrucciones oportunas para que se facilite el acceso regular a los centros de internamiento o detención de extranjeros a los abogados de las organizaciones no gubernamentales que trabajan a la protección de los refugiados, con objeto de que faciliten orientación jurídica a las personas que puedan presentar necesidad de protección.

8.14. Que respecto de los servicios de interpretación se adopten las siguientes medidas:

- Que se giren instrucciones a los servicios periféricos para que los intérpretes que prestan su servicio en las dependencias en las que se encuentran ciudadanos extranjeros en situación de privación de libertad, auxilien a los letrados que deben asistirlos.
- Que se estudie la viabilidad de establecer sistema de interpretación a través de comunicación telefónica o telemática que amplíe el abanico de idiomas y pueda ser empleado en los centros policiales que deban custodiar a ciudadanos extranjeros.
- Que para preservar el carácter instrumental y la neutralidad que resulta exigible a quienes desarrollan funciones de interpretación, debe evitarse que los intérpretes desarrollen funciones ajenas a su cometido profesional, tales como la identificación de la zona de origen.
- Que en el caso de que un letrado desee entrevistarse con su asistido y no pueda proporcionársele un medio de interpretación, deberá autorizarse el acceso de la persona que acompañe al letrado para realizar tal función o permitirse el

empleo de los medios necesarios para establecer la comunicación pertinente a los efectos indicados.



## **9. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR**

- 9.1. Que a las personas que expresen su intención de solicitar asilo, con carácter previo a la cumplimentación del correspondiente formulario se les facilite una información completa, clara, exhaustiva y elaborada con un lenguaje y metodología que faciliten la comprensión de la naturaleza y de las consecuencias jurídicas que se derivan de tal solicitud.
- 9.2. Que en tanto subsista el sistema dual de asistencia jurídica sostenida con fondos públicos que actualmente se da en materia de asilo, se indique a los servicios de los puestos fronterizos en cuyo territorio además de los servicios colegiales tengan presencia organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia que en la diligencia de información de derechos deben distinguir ambas opciones, a fin de que el solicitante decida con libertad a qué entidad encomendar su asistencia jurídica.
- 9.3. Que se dicten las instrucciones precisas a los servicios encargados de atender las dependencias que pueden recibir solicitudes de asilo en territorio para que, con carácter general, se oriente a las personas que demanden información sobre la conveniencia de acudir previamente a los servicios jurídicos colegiales o de una organización no gubernamental.
- 9.4. Que se dicten instrucciones a los servicios encargados de atender las dependencias que pueden recibir solicitudes de asilo en territorio para que en los casos que no haya existido contacto entre el letrado y su asistido, se facilite la celebración de una entrevista entre ambos, con carácter previo a la formalización de la solicitud.
- 9.5. Que se desarrolle la posibilidad de acceso informático a los expedientes que tramita la Oficina de Asilo y Refugio para que letrados que asisten a los solicitantes puedan conocer, sin merma de seguridad y de la confidencialidad, el contenido y estado de los expedientes en los que estén personados sin necesidad de desplazarse a las dependencias administrativas.
- 9.6. Que, con objeto de facilitar la asistencia jurídica de los solicitantes de asilo, se profundice en la política de desconcentrar los lugares de celebración de las entrevistas a los solicitantes de asilo admitidos a trámite.
- 9.7. Que se inicie un debate para propiciar la reforma de la asistencia letrada en materia de asilo, en los términos señalados en la conclusión 6.11. del presente informe.



**10. A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS Y MATERIAL DE LA SEGURIDAD**

- 10.1. Que en todas las instalaciones policiales cuya construcción o remodelación promueva, controle o ejecute ese centro directivo, especialmente puestos fronterizos y centros de internamiento, se contemple la necesidad de contar con salas con la función específica de permitir la entrevista de los letrados y sus asistidos en condiciones de privacidad. Este requisito resulta exigible frente a los funcionarios, extranjeros en situación similar a la del asistido y, en su caso, visitantes.
- 10.2. Que en la construcción y remodelación de las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía, se establezcan espacios diferenciados para la custodia de los ciudadanos extranjeros que estén detenidos conforme a las previsiones de la Ley de extranjería, de modo que puedan permanecer separados de las personas detenidas en relación con diligencias penales.



## **11. AL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA**

- 11.1. Que se promueva la adopción por los colegios, particularmente por aquellos en los que se producen con más frecuencia actuaciones de extranjería que afectan a grupos numerosos de inmigrantes, de planes de contingencia tendentes a asegurar a todos los beneficiarios de la asistencia jurídica que ésta se presta de forma individualizada y por profesionales cuya carga de trabajo les permita dedicar una atención suficiente a cada uno de los asuntos que hayan de atender.
- 11.2. Que en el marco de las atribuciones que ostenta ese Consejo, se dé traslado a los colegios de abogados y se promuevan las medidas oportunas a fin de establecer como principio general en los ámbitos de extranjería y asilo la unidad de la actuación letrada. De acuerdo con dicho principio, la designación de letrado para la llevanza de un asunto se hará extensiva, en lo posible, a todas las fases del procedimiento administrativo, incluida en su caso la ejecución forzosa, las eventuales solicitudes de medidas de internamiento, así como a los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa que procedan.
- 11.3. Que, en colaboración con los colegios que se integran en ese organismo, se promueva y establezca bajo la responsabilidad del mismo, una base de datos de actuaciones profesionales en materia de extranjería y asilo, que permita a los letrados compartir información con altos niveles de seguridad, para disponer de conocimiento de las actuaciones previas que hayan podido realizarse por otros letrados y facilitar la mayor concertación y coherencia de la actuación de los distintos profesionales.

A fin de asegurar la actualización de esta base y su asunción como instrumento general de gestión de la información, ese Consejo deberá promover fórmulas para establecer progresivamente su conocimiento y manejo, así como los datos e informes que deben ser incluidos.
- 11.4. Que, en concertación con las administraciones encargadas del pago de los servicios de asistencia jurídica, se promueva por ese Consejo un sistema de concertación a fin de paliar la desvinculación y demás dificultades prácticas que surgen para la atención jurídica de los ciudadanos extranjeros que son enviados a centros de internamiento alejados del lugar de tramitación del expediente de expulsión del que el internamiento traiga causa, salvaguardando en todo caso la coherencia y unidad de criterio de la actuación letrada.
- 11.5. Que en relación con el procedimiento de asilo, se promueva la elaboración de un modelo de dossier único, disponible en varios idiomas, redactado en términos accesibles y utilizable por el conjunto de los letrados con independencia de que presten sus servicios en el turno colegial o en una entidad no gubernamental, a fin de que pueda servir de soporte para la información que ha de proporcionarse por los letrados a las personas cuya solicitud de asilo haya sido admitida a trámite.
- 11.6. Que ese Consejo se sirva promover cuantas iniciativas considere oportunas, especialmente con aquellos colegios de abogados en los que mayor incidencia tiene la asistencia letrada a los solicitantes de asilo, para que en la normativa

reguladora de dicha asistencia se tengan en cuenta las consideraciones incluidas en el apartado II 6.5.7. del presente informe.

- 11.7. Que, en colaboración con los colegios y a fin de asegurar el acceso y conocimiento por parte de los letrados españoles de la legislación extranjera, en particular respecto de cuestiones relativas a la legislación sobre expulsiones de los Estados miembros de la Unión Europea, los datos sobre zonas de origen para los trámites de asilo y la situación sociofamiliar de los menores extranjeros no acompañados, se promueva y mantenga actualizado un sistema de información para los letrados.

En el desarrollo de esta función de apoyo debe contemplarse igualmente el establecimiento progresivo de sistemas de colaboración con entidades homólogas de los países de interés para facilitar en lo posible una actuación de defensa jurídica concertada cuando resulte necesario.

- 11.8. Que, en colaboración con los colegios de abogados y las Administraciones con competencias en el pago de los servicios de asistencia jurídica, se promueva la existencia de sistemas de interpretación a disposición de los letrados, que permitan la interlocución de estos con sus clientes.

- 11.9. Que en colaboración con los colegios de abogados se establezcan programas formativos para aumentar los contenidos y carga lectiva de los cursos de formación para letrados adscritos a los turnos de extranjería. Que por parte de los colegios se evalúe la suficiencia de la formación recibida, dando entrada en los procesos de evaluación a especialistas no colegiados.

- 11.10. Que por parte de ese Consejo se dé traslado a todos los colegios de abogados, de la conveniencia de que en materia de formación para la asistencia a menores extranjeros infractores, se incluyan contenidos, sobre al menos, las siguientes materias:

- El principio de reagrupación familiar (art. 35 de la Ley de extranjería y art. 92 de su Reglamento).
- Normativa de protección de menores (Ley Orgánica 1/1996 y art. 172 del Código Civil).
- Normativa de protección según cada Comunidad Autónoma.
- Normativa sobre integración laboral de los menores extranjeros [arts. 40 j) y 41.1 k) de la Ley de extranjería].

- 11.11. Que conjuntamente con los colegios de abogados se fomente la adopción de protocolos y su difusión entre la profesión. Contemplando al mismo tiempo mecanismos de actualización y mejora de dichos instrumentos.

- 11.12. Que ese Consejo inste a los colegios a que desarrollen programas de supervisión sobre la actuación de los letrados adscritos a los servicios de extranjería y asilo en los términos previstos en la conclusión 1.2.9. de este informe.

- 11.13. Que se promueva la creación de un servicio de apoyo técnico a la función que desarrollen los letrados en materia de extranjería y asilo para que éstos puedan recibir orientación y la información adicional que les resulte necesaria para la preparación y mejor defensa de sus asistidos.

### **III. REGLAS DE BUENA PRÁCTICA PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL**



## **1. BUENAS PRÁCTICAS GENERALES**

- 1.1. La asistencia jurídica constituye una prestación individual que se fundamenta en la confidencialidad. El letrado que actúe en asuntos de la extranjería y asilo mantendrá una relación directa y personal con el asistido. La adecuada prestación del servicio es incompatible con la posibilidad de asistencias colectivas, salvo en los casos en que se ofrezca asistencia a un grupo familiar y no se aprecie conflicto entre los intereses de sus miembros.
- 1.2. Cuando un letrado de servicio observe que el número de personas a asistir excede de las posibilidades para prestar una asistencia adecuada de carácter individual debe ponerlo en conocimiento del colegio a fin de que se arbitren los medios personales suplementarios para mantener el nivel de calidad del servicio.
- 1.3. El letrado, en todos los casos deberá cerciorarse de que su asistido conoce el idioma en el que se va a producir la interlocución en grado suficiente para comprender la información que se le va a facilitar o el acto en el que va a tomar parte. En caso contrario exigirá la presencia de un intérprete.
- 1.4. En todas las actuaciones relacionadas con la extranjería y el asilo el letrado deberá identificarse ante la persona a la que asiste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Código Deontológico de la Abogacía Española. Dicha identificación se hará en la primera actuación, en términos que permita que el interesado pueda comunicarse con él, personalmente, telefónicamente o por medios telemáticos.
- 1.5. El letrado deberá recabar del asistido los medios para localizarlo y notificarle el resultado de las actuaciones que lleve a cabo, informándole de la conveniencia de que en el caso de que cambie de domicilio, número de teléfono, etc., se ponga esta circunstancia en conocimiento del letrado. A este respecto, se recomienda la redacción de una hoja de recogida de datos, en la que se informe al asistido de estas circunstancias y se le dé cuenta de manera sucinta de las previsiones de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal en cuanto a la modificación, cancelación y cesión de datos.
- 1.6. El letrado preguntará al asistido si autoriza que se facilite información sobre su situación jurídica a terceras personas que entren en contacto con el letrado (familia, ONG, amigos, etc.), y se sujetará a dichas instrucciones.
- 1.7. El letrado, una vez ilustrado sobre las circunstancias de cada caso, informará al asistido de manera directa y personal sobre su situación jurídica, procedimiento que se sigue, recursos administrativos y jurisdiccionales que pueden presentarse, alcance de las eventuales decisiones favorables o desfavorables, así como su criterio jurídico sobre la prosperabilidad de las pretensiones.
- 1.8. Los aspectos fundamentales de la relación letrado-asistido deberían quedar plasmados en una “hoja de encargo”. Este documento habría de constituir la referencia básica de dicha relación.

- 1.9. El letrado, en aquellos casos en que prevea la necesidad de iniciar actuaciones ante la jurisdicción, recabará del asistido el pertinente documento en el que le autorice en su nombre para el ejercicio de tales actuaciones.
- 1.10. Cualquier letrado que, en el curso de una actuación posterior, llegue a tener conocimiento de que no se facilitó letrado a un extranjero detenido ha de poner este hecho urgentemente en conocimiento del colegio de abogados y del órgano judicial competente, con detallada descripción de las circunstancias que ha conocido a fin de depurar, en su caso, las oportunas responsabilidades.

## **2. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DENEGACIÓN DE ENTRADA**

- 2.1. El letrado deberá recabar los antecedentes del expediente de su asistido con anterioridad al momento de la celebración de la entrevista, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 35 *a)* de la Ley 30/1992.
- 2.2. El letrado deberá entrevistarse reservadamente con su asistido, preferentemente con anterioridad a la comparecencia ante el instructor del expediente.
- 2.3. En la entrevista del interesado con el instructor, el letrado desarrollará en su caso las siguientes actuaciones:
  - Formular preguntas que aclaren o completen las hechas por el instructor.
  - Eventualmente, solicitar que se hagan constar sus objeciones a alguna de las preguntas formuladas por el instructor.
  - Aconsejar a su cliente que no responda a determinadas preguntas.
  - Leer la declaración, particularmente si su asistido no sabe leer o no comprende el castellano, y formular las objeciones que estime oportunas, solicitando su incorporación al acta en caso de no ser asumidas.
  - Asegurarse de que en el expediente se ha dejado copia de los documentos que juzgue necesarios para la mejor valoración de la situación del interesado y solicitar la inclusión de aquellos que no figuren en él.
  - Solicitar que se recojan e incorporen al acta sus razonamientos jurídicos sobre lo dicho por su cliente o sobre los documentos aportados al mismo.
- 2.4. El letrado solicitará que se le dé traslado a su asistido y, en caso de contar con su representación, a él mismo, del contenido del informe propuesta que debe elevar el instructor al jefe de servicio en el puesto fronterizo. En relación con dicho informe propuesta el letrado valorará en cada caso la conveniencia y oportunidad de formular alegaciones.
- 2.5. Decidida la expulsión y resuelto el retorno el letrado deberá velar por el cumplimiento del plazo de devolución establecido en el artículo 60.1 de la Ley de extranjería. De no procederse el retorno dentro de ese plazo verificará que se ha comunicado al juez de instrucción tal circunstancia y que éste ha señalado el lugar del internamiento. Igualmente deberá velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 3 del referido artículo, con objeto de que el juez de instrucción pueda mantener la pertinente supervisión sobre la medida de internamiento.



### **3. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE DEVOLUCIÓN**

- 3.1. El letrado que sea convocado a consecuencia de una detención, deberá:
- Asegurarse de que las manifestaciones que el interesado desea hacer son efectivamente recogidas a los ulteriores efectos de defensa.
  - Requerir explicaciones, y comunicar a los órganos colegiales oportunos, para el adecuado seguimiento de estas situaciones, si la puesta en conocimiento del hecho de la detención y la solicitud de letrado se han dilatado más de lo estrictamente necesario para proceder a la identificación del extranjero.
  - Asegurarse de que en el expediente consta el momento exacto en que el interesado fue detenido, la fuerza policial que lo detuvo y la causa que motivó la detención. Debe concederse especial importancia a si la detención se produjo en el ejercicio de las competencias del cuerpo actuante.
  - Asegurarse de que la detención cautelar acordada en el momento de la iniciación del expediente tiene en cuenta el momento exacto en que comenzó la privación de libertad y vigilar para que la misma no supere en su conjunto el plazo de setenta y dos horas legalmente previsto.
  - Verificar el lugar y las condiciones materiales de la detención, en especial y, cuando no se impute al extranjero ningún hecho delictivo, advenir que aquélla se ejecuta, en lo posible, con estricta separación de las personas detenidas por asuntos penales.
- 3.2. El letrado debe reclamar acceso pleno a cuantas actuaciones se integren en el expediente.
- 3.3. En la entrevista reservada que el letrado debe mantener con su asistido procurará conocer si concurren algunas de las circunstancias que permitan fundamentar una petición de suspensión del procedimiento o, eventualmente, de la propia resolución de devolución, en los términos previstos en el artículo 58.3 de la Ley de extranjería.
- 3.4. En los procedimientos de devolución por contravención de la prohibición de entrada, el letrado deberá cerciorarse de que se ha efectuado la consulta al Sistema de Información de Schengen (S.I.S.) y que ésta ha arrojado un resultado indubitable en cuanto a la identidad. Deberá verificar asimismo que en el expediente consta el soporte documental de tal identificación indubitada (a través del cotejo de impresiones dactilares), especialmente en aquellos casos en los que la anotación haya sido practicada por otro Estado miembro y no por España.
- 3.5. El letrado deberá solicitar la celebración de una audiencia de su asistido con el instructor del expediente, articulada a través de una comparecencia, en la que éste pueda manifestar lo que considere oportuno.
- 3.6. El letrado, una vez conozca la propuesta de resolución que realiza el funcionario policial competente, deberá valorar la conveniencia de realizar alegaciones a tal propuesta para garantizar en su plenitud el derecho de defensa de su asistido. La

formulación de alegaciones y la proposición, en su caso, de medios de prueba no puede ser objeto de un criterio unívoco. El letrado deberá ilustrar a su defendido de la naturaleza y consecuencias jurídicas que pueden derivarse de la presentación o no de esas alegaciones, haciéndole saber al asistido cuál es su criterio al respecto. En última instancia debe primar el criterio del ciudadano, una vez que haya sido debidamente informado. Si no fuera coincidente el criterio del letrado y el del ciudadano, parece razonable que prevalezca el de este último, sin perjuicio de que el letrado salve su opinión a efectos deontológicos en un documento u “hoja de encargo”.

- 3.7. El letrado, una vez resuelto favorablemente para su asistido el recurso administrativo de alzada o, en su caso, jurisdiccional, debe instar la cancelación de las anotaciones informáticas relativas a la devolución y la consiguiente prohibición de entrada o reinicio del cómputo de otra prohibición dictada con anterioridad. A estos efectos, deberá recabar durante su entrevista en el curso del expediente de devolución autorización suficiente del interesado para ejercitar en su nombre los derechos de acceso y rectificación a los ficheros correspondientes, según la normativa de protección de datos de carácter personal.

## **4. BUENAS PRÁCTICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE EXPULSIÓN**

- 4.1. El letrado que sea convocado a consecuencia de una detención, deberá:
- Asegurarse de que las manifestaciones que el interesado desea hacer son efectivamente recogidas a los ulteriores efectos de defensa.
  - Requerir explicaciones, y comunicar a los órganos colegiales oportunos, para el adecuado seguimiento de estas situaciones, si la puesta en conocimiento del hecho de la detención y la solicitud de letrado se han dilatado más de lo estrictamente necesario para proceder a la identificación del extranjero.
  - Asegurarse de que en el expediente consta el momento exacto en que el interesado fue detenido, la fuerza policial que lo detuvo y la causa que motivó la detención. Debe concederse especial importancia a si la detención se produjo en el ejercicio de las competencias del cuerpo actuante.
  - Asegurarse de que la detención cautelar acordada en el momento de la iniciación del expediente tiene en cuenta el momento exacto en que comenzó la privación de libertad y vigilar para que la misma no supere en su conjunto el plazo de setenta y dos horas legalmente previsto.
  - Verificar el lugar y las condiciones materiales de la detención, en especial y, cuando no se impute al extranjero ningún hecho delictivo, advenir que aquélla se ejecuta, en lo posible, con estricta separación de las personas detenidas por asuntos penales.
- 4.2. Cuando el letrado tenga conocimiento de que la detención de un ciudadano extranjero se ha producido al comparecer en dependencias policiales con el fin de denunciar haber sido víctima, perjudicado o testigo de un delito, se opondrá a esta actuación por todos los medios previstos en derecho. De forma paralela examinará junto con su asistido las posibilidades existentes para acogerse a lo previsto en los artículos 31.3 y 59 de la Ley de extranjería, así como en el 45.4 de su Reglamento. En caso de que estime pertinente seguir esta vía solicitará la realización de una comparecencia a estos efectos.
- 4.3. Resulta recomendable que el letrado se entreviste con el asistido con anterioridad al acto de notificación de la incoación del expediente. En todo caso, el letrado que sea convocado al acto de notificación de un expediente de expulsión deberá, si no lo ha hecho antes, asegurarse con carácter previo al inicio del acto de lo siguiente:
- Cerciorarse de que se ha efectuado a su cliente el oportuno cotejo de huellas de modo que pueda determinarse su identidad, a los efectos de conocer en su integridad el historial del que dispone la policía. El letrado deberá tener acceso pleno a los resultados de esa consulta, debiendo proporcionársele copia de los registros si lo requiere.
  - Verificar si el interesado ha sido sometido con anterioridad a un procedimiento sancionatorio o pende sobre él una resolución de expulsión, requiriendo información sobre la causa de incoación y sobre la situación del mismo. En el caso de que entre los dos expedientes hubiera identidad de causas, de no apreciarse la caducidad o prescripción del primero, el letrado debería oponerse

a la continuación del segundo. Del mismo modo, el letrado debe formular su oposición a que se siga expediente de expulsión por una causa (p. ej. estancia irregular) que haya dado lugar con anterioridad a una resolución de expulsión en tanto esta permanezca vigente.

- Indagar en la entrevista con su asistido sobre la posible existencia de causa de abstención por parte del instructor y del secretario del expediente. En su caso, plantear la recusación de alguno o algunos de estos funcionarios si en su criterio se da causa bastante.

4.4. En el acto de notificación de la incoación de expediente de expulsión que se efectúe en presencia letrada, corresponde a éste:

- Velar porque el acto de notificación se atenga a su propia esencia. Esto implica especialmente asegurarse de que el mismo no se convierta en una declaración del extranjero.
- Controlar que las manifestaciones del interesado respecto del domicilio (o en su caso otro medio de notificación admitido en derecho, como el telemático) que señala para notificaciones se reflejan adecuadamente en el expediente, a efectos de evitar que en ausencia del mismo se acuda de manera automática a la publicación edictal de acuerdo con el artículo 59.5 de la Ley 30/1992.
- Requerir al extranjero en ese momento para que, si lo desea y conviene a sus intereses, le confiera representación con arreglo a lo previsto en el artículo 32.3 de la Ley 30/1992.
- En caso de que se le designe representante, el letrado deberá ofrecer los medios para que las notificaciones se le cursen debidamente.
- A fin de asegurar la efectividad del derecho de defensa deberá solicitarse de la policía acceso a todos los documentos que en ese momento integren el expediente, debiendo asimismo facilitársele copia de aquellos que considere de interés.

4.5. En el momento en que el letrado lo considere más oportuno, en función de las circunstancias del procedimiento, el letrado se entrevistará reservadamente con su cliente a fin de:

- Requerir los datos en los que pueda cimentar la línea de defensa a seguir, así como las personas o entidades que puedan disponer de los elementos probatorios correspondientes. El encargo mediante nota al letrado debería habilitar para gestionar el acceso a determinados documentos para utilizar en este procedimiento en nombre de su asistido.
- Explicar al asistido cuál es su situación jurídica y el procedimiento que se está siguiendo.
- Indagar sobre la situación del asistido, especialmente si se advierten signos de que el interesado pueda formar parte de un grupo especialmente vulnerable o necesitado de algún tipo de protección.
- Explicar, si resulta procedente, la posibilidad de acogerse a lo previsto en el artículo 141.8 del Reglamento de extranjería, acordando con el asistido el

momento más oportuno para plantear esta posibilidad a las autoridades, de modo que no perjudique sus legítimos derechos e intereses.

- En el supuesto de que se vaya a proceder al internamiento el letrado debe informar también sobre la naturaleza del mismo y sobre los derechos y deberes que en tal condición se reconocen al interesado. De manera particular, deberá comunicarle la forma en la que puede entrar en contacto con él. La realización de la entrevista en este caso cobra especial urgencia.

4.6. La formulación de alegaciones y la proposición, en su caso, de medios de prueba no puede ser objeto de un criterio unívoco. El letrado deberá ilustrar a su defendido de la naturaleza y consecuencias jurídicas que pueden derivarse de la presentación o no de esas alegaciones, haciéndole saber al asistido cuál es su criterio al respecto. En última instancia debe primar el criterio del ciudadano, una vez que haya sido debidamente informado. Si no fuera coincidente el criterio del letrado y el del ciudadano, parece razonable que prevalezca el de este último, sin perjuicio de que el letrado salve su opinión a efectos deontológicos en un documento u “hoja de encargo”.

4.7. Cuando el letrado haya sido designado representante del ciudadano extranjero sujeto a expediente no puede negarse a facilitar los medios para que las notificaciones se lleven a la práctica. Resulta recomendable hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 59.3 de la Ley 30/1992 en cuanto a la notificación por medios telemáticos, que parece una vía más segura que el fax.

4.8. Cuando el letrado sea convocado a prestar asistencia a un ciudadano extranjero en la fase de ejecución forzosa de la expulsión, deberá:

- Entrevistarse reservadamente con su asistido. En dicha entrevista efectuará las comprobaciones generales ya referidas y recabará datos que le permitan identificar el procedimiento del que trae causa esta actuación, así como el letrado que le asistió en su día.
- Entrar en contacto con su compañero para coordinar adecuadamente las actuaciones, al objeto de asegurar la atención al principio de coherencia de la actuación letrada. Esta relación constituye para ambos letrados una obligación de buena praxis profesional.
- Deberá ponerse especial empeño en identificar las circunstancias producidas con posterioridad a la fecha de la incoación del procedimiento que puedan resultar relevantes a fin de articular la línea de defensa.

4.9. Cuando un letrado tenga que actuar en supuestos de ejecución por las autoridades españolas de una orden de expulsión dictada por otro Estado miembro de la Unión Europea, deberá orientar su actuación de manera preferente a los siguientes extremos:

- Asegurarse de que la identificación del interesado ha sido concluyente, requiriendo copia de la documentación que lo acredite y exigiendo en todo caso que se efectúe un cotejo de huellas.
- El letrado debe exigir que se recojan por escrito en una comparecencia las circunstancias que el interesado pueda alegar, y las pruebas que pueda aportar, que tengan relevancia para poner en cuestión la materialización de la expulsión

(arraigo en España, matrimonio posterior con ciudadanos comunitarios, hijos españoles, autorizaciones de residencia vigentes, etc.).

- Al darse valor a un expediente instruido con arreglo al Derecho de otro Estado, cobra relevancia la normativa del mismo en orden a conocer las causas y plazos de caducidad y, eventualmente, de prescripción. Por tanto el letrado actuante debe indagar, hasta donde le sea posible, tales datos a fin de hacerlos valer en la fase de ejecución.

4.10. En los casos en que se haya hecho uso de la posibilidad prevista en el artículo 141.8 del Reglamento de extranjería y el ciudadano expulsado haya asumido la repatriación de forma voluntaria, el letrado deberá verificar que se produce la cancelación de todos los ficheros de la prohibición de entrada anexa a la resolución de expulsión, una vez que sea sustituida por la orden de salida obligatoria. En su caso, adoptará la precaución de requerir de su cliente que le provea de un documento de representación específico para instar la cancelación correspondiente.

## **5. BUENAS PRÁCTICAS EN EL TRÁMITE DE AUTORIZACIÓN JUDICIAL DEL INTERNAMIENTO Y EN LA ASISTENCIA EN CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS**

### **5.1. Fase de autorización judicial**

- 5.1.1. El letrado procurará durante la audiencia judicial del ciudadano extranjero tomar parte activa en la misma, en el ejercicio del derecho de defensa que le es propio. También ofrecerá la colaboración al órgano judicial para facilitar pruebas que haya identificado con su asistido y que puedan resultar relevantes en orden a decidir sobre la procedencia de acceder al internamiento.
- 5.1.2. El letrado que actúe en la fase de autorización judicial de una solicitud de internamiento deberá velar porque se respete la competencia territorial del órgano judicial, que corresponde al juez de instrucción del lugar en que se produjo la detención del extranjero. En caso de que aprecie un incumplimiento de esa norma lo pondrá en conocimiento del juez, requiriéndole su inhibición.
- 5.1.3. El letrado que durante su actuación profesional aprecie que con ocasión de un operativo policial, habiéndose tramitado un relevante número de expedientes, se ha hecho una selección de ciudadanos extranjeros para los que se solicita el internamiento (p. ej., por carencia de plazas en los centros), solicitará al juez que tome conocimiento de los criterios objetivos que ha seguido la Administración para decidir sobre qué personas se solicitaría dicha medida cautelar. Si apreciare que el criterio de determinación ha sido aleatorio o falta de justificación razonable lo pondrá en conocimiento del juez a los efectos pertinentes.
- 5.1.4. El letrado pondrá especial interés en asegurar que la solicitud que se presenta al juez no implica una vulneración de las previsiones del artículo 62.2 de la Ley de extranjería, que prohíbe los llamados “internamientos en cadena”. A tal fin el letrado deberá indagar sobre la posibilidad de un internamiento previo en un mismo expediente. Velará asimismo para que la solicitud de internamiento vaya acompañada en todos los casos de la reseña de identidad del interesado, debidamente contrastada con la prueba de huellas, y de las anotaciones que sobre el interesado consten en los ficheros policiales de gestión, solicitando al juez que los requiera si no se aportan por la Administración.
- 5.1.5. Si ha existido un internamiento previo en otro expediente, el letrado deberá valorar si hay identidad de causas entre este expediente y el anterior, puesto que de ser así (p. ej., reiteración de un expediente por estancia irregular), caben serias dudas sobre la viabilidad de acudir al internamiento como medida cautelar si no se acreditan por la Administración circunstancias nuevas que permitan objetivar un incremento de las posibilidades de materialización de la expulsión.
- 5.1.6. Cuando un letrado deba asistir a un ciudadano extranjero para el que se solicita el internamiento a fin de asegurar la ejecución forzosa de una resolución de expulsión, conforme a las previsiones del artículo 64.1 de la Ley de extranjería, requerirá de los servicios policiales la identidad de su compañero que asistió jurídicamente al interesado durante la tramitación del expediente y procurará entrar en contacto con él con la mayor premura para conocer los antecedentes del caso.

En este supuesto el letrado habrá de entrevistarse reservadamente con su asistido con anterioridad a la audiencia judicial, a fin de informarle adecuadamente y recabar de él datos y documentos que puedan resultar relevantes.

- 5.1.7. El letrado que asista a un ciudadano extranjero para el que se solicite el internamiento con vistas a la ejecución forzosa por parte de las autoridades españolas de una expulsión dictada por otro Estado miembro de la Unión Europea (art. 64.3 Ley extranjería) deberá recabar de su asistido la información precisa sobre las circunstancias en las que se tramitó el expediente sancionador que se pretende ejecutar y, si este manifiesta haber sido internado, deberá solicitar de la policía que compruebe este dato con sus homólogos del país que se trate, poniéndolo igualmente en conocimiento del juez para que éste lo tome en consideración a la hora de adoptar una decisión. Es criterio de esta Institución que al pretenderse la ejecución de un expediente, resulta obligatorio para las autoridades españolas atender a la restricción prevista en el artículo 62.2 de la Ley de extranjería, por lo que no deberá accederse al internamiento hasta tanto no quede acreditado que no se produjo un internamiento previo.
- 5.1.8. El letrado que preste asistencia al extranjero en el expediente de denegación de entrada velará porque se respeten las exigencias que la ley marca para los denominados “lugares de internamiento” (art. 60.2 Ley extranjería). A estos efectos, si a criterio del letrado actuante la dependencia señalada por el juez no reúne las exigencias consagradas en la norma en lo referente a la dotación de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios, deberá ponerlo en conocimiento del juzgado, especialmente cuando sea previsible que la medida de internamiento prolongue su duración varios días.
- 5.1.9. En el caso de que, por coexistir un procedimiento penal y otro administrativo de extranjería, deban intervenir dos letrados, velarán de manera conjunta para que la audiencia previa al internamiento no quede subsumida en la declaración judicial penal, especialmente cuando no haya sido convocado a la misma el letrado encargado de prestar asistencia en el procedimiento administrativo.

## **5.2. Actuaciones en los centros**

- 5.2.1. Sin perjuicio de la recomendación que esta Institución ha formulado a la Dirección General de la Policía, para que se comunique a los centros de internamiento la identidad de los letrados que asisten jurídicamente a los ciudadanos extranjeros que permanezcan en los mismos, resulta recomendable que el letrado haga llegar al centro sus datos de contacto, para facilitar cualquier comunicación.
- 5.2.2. Habida cuenta del limitado número de centros de internamiento existentes en el territorio español, el control judicial de la medida por parte de los órganos judiciales que la autorizaron se torna en ocasiones muy difícil. Resulta, por ello, especialmente necesario que el letrado se mantenga en contacto con su asistido y, en la medida de lo posible, procure visitarlo en las instalaciones para informarlo de la situación, conocer su estado y advertir las eventuales incidencias que puedan surgir.

Igualmente velará para que se dé cumplimiento en sus estrictos términos a lo previsto en el apartado 6 del artículo 153 del Reglamento de extranjería que establece la obligación de la autoridad gubernativa de poner en conocimiento del juez autorizante, “cualquier circunstancia en relación con la situación de dicho extranjero internado”.

- 5.2.3. Si para la interlocución con su asistido resulta necesaria la intermediación de un servicio de interpretación, el letrado debe informarse de si dicho servicio es proporcionado por el centro y, en caso contrario, requerir el uso de los servicios que tenga establecidos el colegio en cuya demarcación se encuentre el centro o los de una entidad no gubernamental que actúe en este ámbito. Como principio general, y para salvaguardar la confidencialidad, el letrado debe evitar que la interpretación se encomiende a otra persona internada.
- 5.2.4. En el caso de que un letrado estime que debe entrar en comunicación con su asistido fuera del horario habitual, por existir razones de urgencia, debe dirigirse al centro. El letrado deberá velar para que la información que aporta al centro para justificar la necesidad de entrar en comunicación con su asistido no vulnere la obligación de confidencialidad. En último término, y en razón de esa obligación, la determinación de la urgencia le corresponde al propio letrado y en caso de conflicto deberá ser supervisada por los órganos colegiales encargados del control deontológico.
- 5.2.5. Dada la naturaleza del internamiento, que es una medida cautelar que pretende asegurar la ejecución de una devolución o expulsión, debe ponerse especial celo en efectuar un seguimiento del mismo a fin de instar el levantamiento anticipado de dicha medida si como consecuencia del desarrollo del procedimiento o por vicisitudes ajenas al mismo se tiene conocimiento de que la materialización de la resolución de que se trate no resultará posible. Para este fin será muy conveniente que en el curso de las entrevistas con sus asistidos les ilustren, por ejemplo, sobre el procedimiento que puede emplearse para determinar su nacionalidad y les aconsejen para que reclamen su presencia en el centro o se pongan en contacto telefónico con ellos, una vez que este procedimiento haya tenido lugar, a fin de conocer sus resultados. En el caso de que el letrado aprecie que se producen demoras en la puesta en conocimiento del juzgado que autorizó el internamiento de las circunstancias sobrevenidas que han hecho perder al internamiento su objeto, debe efectuar la oportuna comunicación al juzgado correspondiente para que éste reclame la información oportuna y alce la medida que acordó.



## **6. BUENAS PRÁCTICAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO**

- 6.1. El letrado, con carácter previo a la entrevista del solicitante de asilo con la Administración, deberá explicar de manera asequible para el nivel cultural de esa persona, el carácter del procedimiento y el desarrollo del mismo, el papel de cada una de las personas que intervienen en el procedimiento, su independencia y, en su caso, la gratuidad de su actuación como asesor jurídico.
- 6.2. El letrado deberá procurar, en la medida de lo posible, informarse con carácter previo a la realización de la asistencia sobre la necesidad de tener que utilizar intérprete. Asimismo velará para que en las labores de interpretación no participen personas que por su origen nacional, étnico u otras circunstancias personales puedan inducir a desconfianza al solicitante de asilo.
- 6.3. En atención a la brevedad de los plazos, particularmente en el procedimiento en frontera, el letrado considerará la asistencia a estas entrevistas como una obligación prioritaria y, en el supuesto de que sea imposible asistir, mantendrá una actitud de máxima colaboración para facilitar la concertación de una nueva cita con la mayor urgencia posible.
- 6.4. El letrado, respecto de la entrevista que se realiza por parte del instructor del expediente al solicitante de asilo, deberá atender a las siguientes cuestiones:
  - Que el estado anímico de su asistido permite la realización de la entrevista, solicitando en caso de que aprecie lo contrario la puesta en práctica de medidas de atención y asistencia. Cuidará de que este hecho tenga fiel reflejo en el expediente.
  - Que la formulación de las preguntas resulte comprensible para el nivel cultural del interesado, solicitando que se aclaren por el instructor aquellas cuestiones sobre las que advierta extrañeza o dudas en su asistido.
  - Realizará preguntas adicionales que puedan completar o aclarar puntos oscuros.
  - Que lo consignado en el formulario se corresponde fielmente con lo indicado por su asistido, leyéndolo antes de su firma.
  - Requerirá que a la finalización del acto se le facilite copia íntegra del formulario cumplimentado por su asistido, debidamente sellado y foliado, así como copia de los restantes documentos aportados en ese acto por el asistido.
- 6.5. El letrado, cuando con ocasión de realizar su labor profesional, tenga noticia de que un ciudadano extranjero privado de libertad pretende solicitar asilo, deberá preocuparse de salvaguardar los intereses de su cliente respecto a:
  - Que la solicitud se presenta, siempre que ello resulte posible, en el plazo máximo de un mes desde la entrada del extranjero a territorio nacional.
  - Que la dirección del centro o lugar de detención tiene conocimiento de la intención de solicitar asilo de su asistido y que está adoptando las medidas oportunas para dar cumplimiento a los trámites preceptivos con diligencia.

- En caso de que se aprecien deficiencias o retrasos en la presentación de la solicitud, el letrado deberá solicitar de su cliente que le autorice por escrito a presentar su solicitud y recabará certificación de la dirección del centro indicativa de la situación del solicitante, a los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 8.1 del Reglamento de la Ley de asilo. Corresponde en este último caso al letrado informar a su cliente de la obligación que tiene de ratificar su solicitud si en el momento de su puesta en libertad no ha efectuado aún la comparecencia en la que debe cumplimentarse y firmarse el correspondiente formulario de asilo.
- Que se adopten medidas para evitar la comunicación de la identidad de una persona que pretenda solicitar asilo a las autoridades consulares de su país de origen, así como que se evite la posibilidad de que éstas puedan mantener contacto con el interesado.

6.6. En los casos en que procede el reexamen de la resolución de la inadmisión a trámite, sería conveniente que el letrado, atendidas las circunstancias del caso, entrase en contacto con la Delegación en España de ACNUR para conocer su criterio sobre la solicitud de asilo e identificar los elementos fácticos o de cualquier otro tipo que podrían motivar un cambio de criterio por parte de la mencionada Delegación cuando su informe inicial hubiera sido negativo. Ha de tenerse especialmente en cuenta que un informe positivo de la representación del ACNUR en España abriría la vía del artículo 39.2 del Reglamento de la Ley de asilo y permitiría fundar sólidamente una petición de suspensión judicial del acto administrativo denegatorio.

6.7. Cuando una solicitud de asilo sea admitida a trámite, el letrado deberá instruir al solicitante sobre las posibilidades que tiene para continuar disponiendo de asistencia jurídica. Esta labor de información, para la que se ha recomendado al Consejo General de la Abogacía que promueva la creación de un dossier único que facilite la labor, deberá comprender los siguientes aspectos:

- Fases que va a seguir el procedimiento, con indicación ilustrativa de los tiempos medios de tramitación que se están produciendo.
- Explicación sobre la obligación de colaboración que tiene el solicitante para la buena marcha del expediente (notificación de cambios de domicilio, paralización del procedimiento, etc.) y de las consecuencias que puede tener la falta de atención a este deber.
- En función del modelo de asistencia jurídica que se esté proporcionando, deberá explicársele si la actuación del letrado concluye con esta fase, indicándole en tal caso la forma en que el asistido puede continuar disponiendo de asistencia letrada, señalando las alternativas existentes y facilitando datos y direcciones específicas. Para el supuesto de que en el momento de la entrevista el solicitante no conozca el lugar en el que va a residir, el letrado deberá ofrecerle información general de cómo entrar en contacto con las organizaciones no gubernamentales con implantación en todo el territorio nacional, así como con los colegios de abogados.
- Indicación clara de que corresponderá al solicitante la decisión de optar por la asistencia jurídica que desea. Para el caso de que la misma se preste por un

letrado distinto del que facilita la información, debería proporcionársele un informe técnico de lo actuado por este primer letrado, que contenga sus impresiones preliminares, las fuentes de información que ha manejado, los contactos con el ACNUR o con entidades sociales que ha realizado para la preparación y defensa del caso, así como cualquier otra información que considere relevante para el seguimiento del procedimiento. En el informe deben constar, asimismo, los medios de localización del letrado que realizó la primera asistencia a fin de permitir un posterior contacto entre los letrados, caso de ser necesario.

- 6.8. Resulta recomendable que el letrado que actúe en materia de asilo tenga conocimiento de las fuentes de información disponibles, especialmente sobre las zonas de origen. Habida cuenta de la definición uniforme que hace la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, puede resultar de interés el manejo y la cita de jurisprudencia extranjera.
- 6.9. Cuando se soliciten informes de apoyo por parte del ACNUR o de las asociaciones legalmente reconocidas que tengan entre sus objetivos el asesoramiento y la ayuda a los refugiados, el letrado deberá acompañar a su solicitud sus impresiones sobre la situación del solicitante, el grado de verosimilitud que atribuye a su relato y cuáles son, en su opinión, las cuestiones más necesitadas de explicación suplementaria. Se trata de obtener informes de apoyo con el mayor grado de individualización posible.
- 6.10. En los casos en los que la instrucción mantenga que las alegaciones realizadas por el solicitante son vagas, genéricas o imprecisas, el letrado, con carácter previo a que se eleve el expediente a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, procurará en lo posible, ampliar las alegaciones y facilitar las explicaciones y aclaraciones necesarias para evitar que el expediente sea considerado falto de credibilidad.
- 6.11. El letrado acudirá a todas las entrevistas que su asistido deba realizar ante la Oficina de Asilo y Refugio, a fin de adquirir de esa forma un conocimiento completo de todas las manifestaciones efectuadas por su defendido.



## **7. BUENAS PRÁCTICAS EN LAS ACTUACIONES ANTE LA JURISDICCIÓN**

- 7.1. En aquellos colegios de abogados en que se designan abogados diferentes para asistir en el procedimiento administrativo relativo a la Ley de extranjería y en el procedimiento penal, los dos letrados estarán obligados a coordinar su actuación y velarán para que cada uno intervenga dentro de la parcela que le corresponde, procurando dar coherencia y unidad de actuación a la estrategia defensiva del ciudadano al que asisten.
- 7.2. El letrado que asista a un ciudadano extranjero que pueda verse afectado por lo previsto en los artículos 89 y 108 del Código Penal, le informará de manera concreta acerca de las consecuencias jurídicas que produce la denominada “conformidad penal”, al tiempo que le advertirá de la previsión contenida en esos artículos respecto a la sustitución de la pena o medida de seguridad por la expulsión. Una vez instruidos de manera suficiente los interesados, el letrado diseñará su estrategia defensiva en función de los intereses de la persona a la que defiende.
- 7.3. El letrado que tenga encomendada la defensa de un menor extranjero sometido a la Ley Orgánica 5/2000, cuando el mismo se encuentre cautelarmente internado en un centro de reforma, procurará visitarlo y preparar la defensa del mismo con anterioridad al día señalado para la vista oral. Igualmente velará para que en el supuesto de recaer una sentencia en la que se imponga una medida de internamiento en un centro de reforma, el menor cuente a lo largo de la duración de esa medida con el debido asesoramiento y asistencia jurídica que le permitan sustituir, modificar o reducir la duración de dicha medida.
- 7.4. En los casos de menores extranjeros no documentados que se encuentren internados en centros de reforma, el letrado encargado de su defensa, sin perjuicio de las obligaciones que afectan a las Administraciones en orden a documentar a esa persona, promoverá cuantas acciones sean necesarias para documentar al menor, de conformidad con lo previsto en la normativa de protección de menores.
- 7.5. El letrado que intervenga ante la jurisdicción ejercitando alguna acción derivada de la Ley de asilo, en el caso de que no haya intervenido en la vía administrativa previa, deberá mantener contacto con el letrado que asumió esa función, con objeto de velar por la coherencia global de la actuación letrada.



## **8. BUENAS PRÁCTICAS EN LA ASISTENCIA JURÍDICA A MENORES EXTRANJEROS**

- 8.1. El letrado que defienda los intereses de un adulto que esté acompañado de menores que dependan de él velará para que se respeten también los derechos de los menores, teniendo siempre presente que la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 proclama expresamente que el menor no habrá de ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando tal separación sea necesaria para el superior interés del menor.
- 8.2. El letrado que defienda los intereses del adulto y de un menor o menores acompañados por aquél deberá procurar que la obligación de la Administración de facilitar medidas de protección del menor sea compatible con el derecho del progenitor a conocer la situación de su hijo y el lugar en que se encuentra. Si apreciara la existencia de intereses contrapuestos, deberá ponerlo en conocimiento del colegio de abogados correspondiente para que se designe un nuevo letrado al menor.
- 8.3. El letrado deberá instar, en los supuestos en los que existan dudas razonables sobre la edad del menor, que el Fiscal se pronuncie expresamente sobre dicha edad, una vez practicadas las pruebas necesarias. Asimismo promoverá las acciones oportunas en defensa del menor, cuando no comparta la decisión adoptada.
- 8.4. El letrado utilizará en las entrevistas y demás encuentros con el menor asistido un lenguaje claro y adecuado a las condiciones del menor, procurando generar un clima de confianza que le permita conocer las auténticas circunstancias del mismo.
- 8.5. El letrado tendrá conocimiento en todo momento del lugar en que se encuentra el menor al que asiste, a fin de comunicarse con él y evaluar los deseos de su asistido, tomando en consideración sus condiciones de madurez y la necesidad de atender al interés superior del mismo.
- 8.6. El letrado promoverá la adopción de la medida cautelar de suspensión por la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de que se acuerde la repatriación del menor y no considere ésta conforme al superior interés del mismo.
- 8.7. El letrado, en el expediente de desamparo del menor ante la Administración autonómica competente realizará las siguientes actuaciones:
  - Promoverá medidas urgentes de protección, si resulta necesario.
  - Velará para que al menor al que se le hubiera incoado un expediente de repatriación se le inicie, en el caso de que no se hubiera producido ya, un expediente de desamparo.
  - Comprobará que los informes emitidos sobre la situación personal, familiar y social del menor sean multidisciplinarios, como exige la ley.
  - Cuidará de que se respete el derecho del menor a ser oído de manera adecuada para su edad y madurez.
- 8.8. El letrado velará para que la Administración encargada de dictar las medidas de protección, acuerde la más adecuada cuando exista una situación de desamparo y

se opondrá a que la Administración General del Estado acuerde la repatriación cuando aprecie riesgo o peligro para la integridad del menor.

- 8.9. El letrado, en su intervención ante la Administración General del Estado, deberá velar para que la repatriación sólo se acuerde si se dieran las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para la adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen. A tal efecto, requerirá a la Administración que instruya el expediente que en el mismo consten informes fundados sobre la familia y, en su defecto, sobre los servicios de protección del país al que podría repatriarse al menor. Si hubo anteriormente una repatriación fallida, el letrado se opondrá a que se lleve a efecto la nueva repatriación, dada su previsible ineficacia, si no han variado las circunstancias.
- 8.10. El letrado procurará mantenerse informado de todas las circunstancias que concurren en la ejecución de la repatriación, en orden a promover lo que más convenga al derecho del menor, en el supuesto de que aparezcan circunstancias nuevas que aconsejen la suspensión o, incluso, la revocación de la repatriación acordada.
- 8.11. El letrado, en orden a facilitar la integración del menor que va a permanecer en España, promoverá el ejercicio de los derechos en materia de residencia y nacionalidad que al mismo otorga la legislación vigente.
- 8.12. El letrado que intervenga asistiendo a un menor extranjero detenido al amparo de la Ley Orgánica 5/2000, velará para que esa detención se comunique a las correspondientes autoridades consulares. Igualmente cuidará de que al ingresar en el centro de reforma se informe al menor, en su idioma y por escrito, sobre sus derechos y obligaciones, régimen de internamiento, cuestiones organizativas generales, normas disciplinarias y los medios que existen para formular peticiones, quejas o recursos.

#### **IV. GLOSARIO**



**Asilo:** Otorgamiento por un Estado de protección en su territorio a extranjeros que se encuentran fuera de su país de origen y que manifiestan fundadamente temor de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Es requisito necesario para la concesión de asilo que a los interesados no les sea posible acogerse a la protección de su país o, por causa del temor que padecen, no deseen hacerlo. El artículo 1 de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de asilo y de la condición de refugiado, en consonancia con lo previsto en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce a los extranjeros el derecho a solicitar asilo en España.

**Auto de internamiento:** Resolución judicial motivada en la que el juez de instrucción correspondiente al lugar de la detención de un extranjero da su conformidad a una solicitud de internamiento que le ha sido cursada por la Administración. La emisión de un auto de esta naturaleza requiere audiencia del interesado.

**Autorización de entrada:** Decisión adoptada por los funcionarios responsables del control de las fronteras que permite el acceso a territorio nacional de ciudadanos extranjeros. La concesión de la autorización está condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos: titularidad del pasaporte o documentos de viaje; titularidad del correspondiente visado; justificación del objeto y las condiciones de la estancia; acreditación, en su caso, de medios económicos suficientes para su sostenimiento durante el período de permanencia en España, o de estar en condiciones de obtenerlos, así como para el traslado a otro país o el retorno al de procedencia; presentación, en su caso, de los certificados médicos oportunos; no estar sujeto a una prohibición de entrada y, en fin, no suponer un peligro para la salud pública, el orden público, la seguridad nacional o las relaciones internacionales de España o de otros Estados con los que el nuestro tenga un convenio en tal sentido.

La autorización de entrada se materializa mediante la estampación en el pasaporte o título de viaje del sello, signo o marca de control establecido, salvo que las leyes internas o los tratados internacionales en los que España sea parte prevean su no estampación, con lo que, previa devolución de la documentación, quedará franco el paso al interior del país. Cuando el acceso se efectúe mediante documento de identidad o de otra clase que impida la estampación del sello de entrada, el interesado deberá cumplimentar el impreso correspondiente para dejar constancia de la entrada, que deberá conservar en su poder y presentar junto a la documentación identificativa, si le fuese requerida.

**Autorización de entrada por razones excepcionales:** Excepción a la regla general, por la que se permite el ingreso en el territorio a los extranjeros que no reúnan los requisitos exigidos en atención a razones de índole humanitaria, de interés público o para asegurar el cumplimiento de compromisos adquiridos por España. En estos casos se entregará al extranjero una resolución que contenga la autorización de entrada y exprese la razón en la que se fundamenta.

**Centro de internamiento de extranjeros:** Establecimiento público de carácter no penitenciario, dependiente del Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de la Policía, para la custodia, a disposición de la autoridad judicial, de ciudadanos extranjeros sometidos a expedientes de expulsión o de devolución. Su creación corresponde al citado Ministerio, mediante orden, y la normativa de desarrollo de su régimen de actuación es competencia del Ministerio de la Presidencia, a propuesta conjunta de los ministerios del

Interior y de Administraciones Públicas. El Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de manifestar que, en su opinión, el internamiento de extranjeros —con la salvedad de las denegaciones de entrada y retorno— no puede llevarse a efecto en un centro de una naturaleza distinta de la indicada<sup>1</sup>. Suele usarse para designarlos el acrónimo CIE.

**Cláusulas de cesación:** Disposiciones del artículo 1 C de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>2</sup> que determinan el momento en que deja de aplicarse a un refugiado la protección que esa condición comporta<sup>3</sup>. La existencia de estas cláusulas sirve para caracterizar el asilo como una protección excepcional y con vocación de temporalidad<sup>4</sup>, aunque marcada por la exigencia de que la cesación del Estatuto se deba a causas objetivas.

**Cláusulas de exclusión:** Previsiones contenidas en los párrafos *D, E y F* del artículo 1 de la Convención que permiten a los Estados no conceder la protección solicitada a personas que cumplirían con los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado, si se aprecia que se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: Quienes reciban protección o asistencia de un órgano de Naciones Unidas distinto del ACNUR; quienes hayan fijado su residencia en un país que les reconozca derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad; también quedarán excluidas aquellas personas sobre las que existan motivos fundados para considerar que:

---

<sup>1</sup> La investigación abierta como consecuencia de la autorización de internamientos en la denominada “Sala cuatro” está reseñada con detalle en el Informe anual 2003 (págs. 318-321).

<sup>2</sup> En tanto no se indique lo contrario, en el presente capítulo se utilizan los términos “Convención” o “Convención de Ginebra” para designar a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951 y modificada por el Protocolo de Nueva York, de 31 de enero de 1967.

<sup>3</sup> La Directiva 2004/83/CE recoge en lo esencial estas cláusulas en su artículo 11, cuyo tenor literal indica: “1. Los nacionales de terceros países y los apátridas dejarán de ser refugiados en caso de que:

- a) se hayan acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o
- b) habiendo perdido su nacionalidad, la hayan recobrado voluntariamente, o
- c) hayan adquirido una nueva nacionalidad y disfruten de la protección del país de su nueva nacionalidad, o
- d) se hayan establecido de nuevo, voluntariamente, en el país que habían abandonado o fuera del cual habían permanecido por temor de ser perseguidos, o
- e) ya no puedan continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados;
- f) no teniendo nacionalidad, puedan regresar al país de su anterior residencia habitual por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fueron reconocidos como refugiados.

2. Al considerar lo dispuesto en las letras *e)* y *f)* del apartado 1, los Estados miembros tendrán en cuenta si el cambio de circunstancias es lo suficientemente significativo, sin ser de carácter temporal, como para dejar de considerar fundados los temores del refugiado a ser perseguido”.

<sup>4</sup> A esa misma lógica responde que el artículo 22.1 del Código Civil español prevea un plazo privilegiado de cinco años para que los refugiados puedan acceder a la nacionalidad española por residencia. Con ello se pretende cumplir en parte con el artículo 34 de la Convención que expresa la obligación de los Estados de facilitar la asimilación y naturalización de los refugiados.

— Han cometido<sup>5</sup> delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad, según la definición que para tales tipos delictivos se hace en los instrumentos internacionales pertinentes.

— Han cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitidos como refugiados<sup>6</sup>.

— Se han hecho culpables de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas<sup>7</sup>.

**Comisión Interministerial de Asilo y Refugio:** Órgano administrativo de carácter colegiado, establecido por el artículo 6 de la Ley de asilo y desarrollado en el artículo 2 de su Reglamento de aplicación, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, al que se atribuyen competencias para el examen y propuestas de resolución de los expedientes de asilo, protección subsidiaria y protección temporal. A sus sesiones es convocado el Representante en España del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados<sup>8</sup>. Suele usarse para designarla el acrónimo CIAR.

**Contravención de la prohibición de entrada en España:** Situación fáctica en la que un extranjero afectado por una resolución de expulsión que le prohíbe el acceso y permanencia en territorio español durante un tiempo determinado incumple o transgrede dicha prohibición. En estos casos procede acordar la devolución del extranjero, sin que sea preciso iniciar de nuevo los trámites de la expulsión [art. 58.2 a) de la Ley de extranjería]. El artículo 157.1 a) del Reglamento de extranjería precisa que esta prohibición puede ser consecuencia de una expulsión dictada por las autoridades españolas o por las de algunos de los Estados con los que España tenga suscritos convenios en ese sentido, lo que inequívocamente alude a los Acuerdos de Schengen. En este caso, el hecho de que se aplique la devolución en vez de la expulsión del territorio, debe desvincularse de cualquier elemento de conexión con la inmediatez de la entrada o con el hecho de que la misma se haya visto frustrada por la actuación de la fuerza pública, pues, la devolución se configura aquí como una reacción de afirmación de la vigencia de la expulsión que pretende asegurar su eficacia.

**Declaración de entrada:** Obligación de todo ciudadano extranjero que accede a territorio español procedente de un Estado con el que España no haya firmado un acuerdo de supresión de controles fronterizos, consistente en manifestar ante las autoridades policiales españolas su pretensión de acceder a territorio español o su presencia en el mismo. El Reglamento ha establecido con carácter general la obligatoriedad de que se efectúe mediante declaración personal, bien en el momento mismo de la entrada o, en todo caso, en el plazo de

---

<sup>5</sup> La Directiva 2004/83/CE indica en el artículo 12.3 que se entenderá que existe causa bastante para la exclusión por algunos de los motivos que se reseñan a continuación, tanto respecto de personas que hayan tenido algún grado de participación directa en las actuaciones descritas, como de aquellas que hayan incitado a la comisión de tales delitos o actos.

<sup>6</sup> La Directiva citada en nota anterior precisa a estos efectos en su artículo 12.2 b) que la comisión de un delito común deberá haberse producido “antes de la expedición de un permiso de residencia basado en la concesión del estatuto de refugiado”. También se matiza que “los actos especialmente crueles, incluso si su comisión persigue un supuesto objetivo político, podrán catalogarse como delitos comunes graves”.

<sup>7</sup> Nuevamente la Directiva 2004/83/CE precisa los términos para el ámbito de la Unión Europea, al señalar que estas finalidades y principios deben ser los enunciados en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>8</sup> En adelante se empleará el acrónimo ACNUR.

tres días hábiles a partir de aquélla en cualquier comisaría del Cuerpo Nacional de Policía u oficina de extranjeros.

**Denegación de entrada:** Decisión que corresponde adoptar a los funcionarios responsables del control de fronteras, por la que se impide la entrada en territorio español a los extranjeros que se estima que no reúnen los requisitos exigidos reglamentariamente. La denegación se realiza mediante resolución motivada y conlleva la obligación de permanecer en las instalaciones destinadas al efecto en el puesto fronterizo hasta que, a la mayor brevedad posible, se haga efectivo el retorno al lugar de procedencia o la continuación del viaje hacia otro país que admita al interesado.

**Desplazado:** Se adopta a los efectos de este informe la definición de la Directiva 2001/55/CE, del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, que entiende la expresión ‘personas desplazadas’ como “los nacionales de un tercer país o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular respondiendo al llamamiento de organizaciones internacionales, y cuyo regreso en condiciones seguras y duraderas sea imposible debido a la situación existente en ese país, que puedan eventualmente caer dentro del ámbito de aplicación del artículo 1 A de la Convención u otros instrumentos internacionales o nacionales de protección internacional, y en particular las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente; [o] las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos”.

**Determinación del Estado responsable:** En el marco de la Unión Europea esta expresión alude al mecanismo a través del cual se establece qué Estado miembro resulta competente para el examen de una solicitud de asilo, en virtud de determinados principios que pretenden un reparto equitativo de las cargas entre los Estados y que establecen un listado jerarquizado de causas por las que la atribución de responsabilidad se efectuará a un Estado u otro. Tales criterios dan prioridad al mantenimiento de los vínculos familiares, en segundo término a las vinculaciones jurídicas vigentes o anteriores que pueda tener el solicitante con un determinado Estado miembro (documentos de residencia o visados) y después al primer punto de llegada y a las condiciones en que se produjo esa llegada. La actuación concertada en el seno de la Unión Europea se plasmó en el Convenio de Dublín de 15 de julio de 1990 que, tras la comunitarización de la política de asilo (art. 63 del Tratado de la Comunidad Europea), se ha visto sustituido por el Reglamento (CE) 343/2003, del Consejo, de 18 de febrero de 2003.

**Devolución:** Resolución dictada por la autoridad gubernativa competente, subdelegados del Gobierno o delegados del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales en el caso de que un extranjero pretenda entrar ilegalmente en nuestro país o contravenga una prohibición de entrada en España. En este sentido, la devolución pretende paralizar la consumación o evitar la contravención del ordenamiento jurídico de extranjería, sin necesidad de incoar un expediente de expulsión. A diferencia de ésta, la devolución no es, en sentido jurídico-técnico, una sanción, sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico, articulada a través de un cauce flexible y rápido.

Resulta fundamental distinguir la devolución de la expulsión, lo cual no siempre es tarea sencilla, habida cuenta de que ambas figuras pueden perseguir idénticos fines: impedir la permanencia en España de quien ha accedido irregularmente a territorio español. En este sentido, tal y como ha señalado la Fiscalía General del Estado en su respuesta a la Consulta

1/2001, de 9 de mayo, “sobre retorno de extranjeros que pretenden entrar ilegalmente en España: alcance y límites”, la elección de la medida a adoptar (devolución o expulsión) exige una valoración de las concretas circunstancias fácticas concurrentes.

**Entrada en tránsito:** Situación en la que se encuentran los extranjeros habilitados para atravesar el Espacio Schengen en viaje desde un tercer Estado hacia otro que admita a dicho extranjero, o para permanecer en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español, sin acceder al territorio nacional, durante las escalas o enlaces de vuelos. La entrada en tránsito exige, por lo común, visado. Este puede ser de dos clases: de tránsito territorial o de tránsito aeroportuario. En supuestos excepcionales, los responsables de los servicios policiales a cargo del control de entrada de personas en territorio nacional podrán expedir en frontera las autorizaciones de tránsito o, si cuentan con una encomienda del Ministerio de Asuntos Exteriores, los visados.

**Expulsión:** Resolución sancionatoria dictada por la autoridad gubernativa competente (Subdelegado del Gobierno o Delegado del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales) o, en su caso, por la autoridad judicial, por la que se acuerda la salida forzosa de un extranjero del territorio español. La sanción administrativa de expulsión tiene carácter principal, lo que se manifiesta en la imposibilidad de imponer conjuntamente las sanciones de expulsión y multa. La resolución de expulsión lleva aparejada una prohibición de entrada en el territorio español, que se hace extensiva a los demás países del llamado Espacio Schengen, por un periodo de entre tres y diez años.

**Inadmisión<sup>9</sup> a trámite:** Procedimiento, establecido en el capítulo II (arts. 17 a 23) del Reglamento de aplicación de la Ley reguladora del derecho de asilo, previsto como consecuencia de la modificación de dicha norma legal, efectuada por medio de la Ley 9/1994, de 19 de mayo, cuya función es determinar con carácter preliminar si se cumplen los presupuestos jurídicos que permitan a España examinar dicha solicitud, así como si existen indicios de que los motivos alegados resulten verosímiles, puedan considerarse subsistentes y se ajusten a los motivos previstos en la Convención o requieran otras formas de protección. Habida cuenta del carácter perentorio de este procedimiento, el transcurso de los plazos marcados sin que haya producido una resolución determina la admisión a trámite de la solicitud.

**Internamiento:** A los efectos de la legislación de extranjería, se trata de una medida cautelar administrativa, adoptada en el curso de un procedimiento de la misma naturaleza, privativa de libertad y autorizada judicialmente. Es una medida de carácter temporal y duración máxima legalmente establecida, cuya finalidad es la de asegurar la futura ejecución de una resolución de expulsión o de devolución del territorio nacional. Excepcionalmente cabe también solicitar el internamiento en los casos de ejecución de medidas de retorno.

El internamiento es siempre igual en cuanto a su naturaleza, ahora bien, las causas por las que se produce pueden obedecer a distintos motivos:

---

<sup>9</sup> Resulta cuando menos peculiar que en su día se optara por denominar a este procedimiento como de “inadmisión a trámite” cuando la resolución puede tener tanto un sentido positivo como negativo. La atención a una elemental presunción de legitimidad de las solicitudes, que constituye un presupuesto básico para cualquier procedimiento administrativo, hubiera aconsejado que en este caso se hablara de “procedimiento de admisión a trámite”.

1. Que contra el extranjero se haya incoado expediente imputándole la comisión de alguna de las infracciones graves o muy graves previstas en las letras *a)* y *b)* del artículo 54.1 o bien en las letras *a)*, *d)* y *f)* de la Ley de extranjería. Esto es:
  - Participar en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, así como estar implicado en actividades contrarias al orden público previstas como graves o muy graves en la Ley Orgánica 1/1992.
  - Inducir, promover, favorecer o facilitar con ánimo de lucro, individualmente o formando parte de una organización, la inmigración clandestina de personas en tránsito o con destino al territorio español o su permanencia en el mismo, siempre que el hecho no constituya delito.
  - Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiera solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente.
  - El incumplimiento de las medidas impuestas por razón de seguridad pública, de presentación periódica, de alejamiento de fronteras o de determinados núcleos de población.
2. La normativa (art. 64.1 de la Ley de extranjería) contempla la posibilidad de que se efectúe un internamiento en aquellos casos en que se haya dictado una resolución de expulsión y el extranjero no abandone el territorio nacional en el plazo concedido para ello. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que conforme al artículo 62.2 de la Ley de extranjería no podrá autorizarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente si el interesado ya fue objeto de esa medida.
3. El artículo 64.3 de la Ley de extranjería contiene una modalidad especial del internamiento para la ejecución forzosa de una expulsión, respecto de aquellos casos en que la resolución haya sido dictada por las autoridades de cualquiera de los países de la Unión Europea.
4. En los supuestos en que se dicte un acuerdo de devolución y no resulte posible ejecutarlo en el plazo de setenta y dos horas (art. 58.5 de la Ley de extranjería).

En el supuesto de que se retrase más allá de setenta y dos horas la materialización de la resolución de retorno, subsiguiente a una denegación de entrada. La regulación de este internamiento específico se realiza en el artículo 60 de la Ley de extranjería. A tenor de lo dispuesto en su apartado primero, es el juez de instrucción quien debe designar el lugar en el que se va a llevar a cabo el internamiento hasta que pueda efectuarse el retorno. Ello implica que el lugar elegido no necesariamente tendría que ser un centro de internamiento, siempre que cumpla con los requisitos señalados en el apartado 2 del mismo precepto (no tener carácter penitenciario y estar dotado de servicios sociales, jurídicos, culturales y asistenciales).

**Justificación del objeto y de las condiciones de la entrada:** Obligación de los ciudadanos extranjeros que pretenden acceder a España, cuya exigencia puede ser adoptada por los funcionarios responsables del control de entrada y que está dirigida a esclarecer el motivo en que se fundamenta la solicitud de entrada. A tal fin podrá exigirse la presentación de documentos que demuestren o permitan sostener la verosimilitud del motivo de entrada invocado (profesional, turístico, privado o de otro). También será obligatorio que el extranjero

acredite, en el momento de la entrada, la disponibilidad de recursos económicos o medios de vida suficientes para su sostenimiento y el de las personas que viajen a su cargo, durante el período de permanencia en España, o la situación de encontrarse en condiciones de obtener legalmente dichos medios, así como para cubrir el traslado a otro país o el retorno al de procedencia.

**Lugar de internamiento:** En este contexto designa la dependencia destinada a la permanencia transitoria de los extranjeros pendientes de ser retornados a su punto de origen. Durante su estancia en estas instalaciones los extranjeros tan sólo quedarán privados de su derecho de ambulatorio. Los lugares de internamiento para extranjeros no tienen carácter penitenciario y han de estar dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios. Lugar de internamiento y centro de internamiento de extranjeros no son conceptos necesariamente sinónimos.

**Menor extranjero no acompañado:** «Nacional de un tercer país o apartida menor de 18 años que llegue a territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, o cualquier menor al que se deje solo tras su entrada en el territorio de los Estados miembros»<sup>10</sup>.

**Oficina de Asilo y Refugio:** Organismo administrativo, creado en la disposición adicional única del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, y desarrollado en el artículo 3 del Reglamento de aplicación de la Ley de asilo, que se encuadra actualmente en la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior. Su dirección corresponde al Subdirector General de Asilo. Se encarga de la tramitación de los procedimientos de asilo, protección temporal y apatridia. También le corresponde proponer al Ministro la inadmisión a trámite de solicitudes de asilo. Se usa frecuentemente para designarla el acrónimo OAR.

**Persecución:** La doctrina del ACNUR entiende que este término alude en el contexto de los refugiados a todo acto mediante el cual se vulneran gravemente los derechos fundamentales por motivos relacionados con la raza, la religión, la nacionalidad, las opiniones políticas o la pertenencia a un determinado grupo social. La noción de persecución requiere que esa lesión a derechos fundamentales vaya acompañada de una ausencia de protección efectiva en el país de origen, por abstención de sus autoridades o agentes o por imposibilidad de actuar. Los términos de la Convención han sufrido un proceso de interpretación para adaptarlos a la realidad social del momento en que deben ser aplicados; de particular importancia son en este ámbito las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre protección internacional y, para la Unión Europea, las previsiones de la Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril de 2004<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Definición tomada del artículo 2 f) de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003.

<sup>11</sup> En especial deben verse los artículos 9 y 10, cuyo texto se reproduce a continuación: “Artículo 9. Actos de persecución.- 1. Los actos de persecución en el sentido de la sección A del artículo 1 de la Convención de Ginebra deberán:

- a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, en particular los derechos que no puedan ser objeto de excepciones al amparo del apartado 2 del artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o bien
- b) ser una acumulación de varias medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de

**Polizón:** Persona que se embarca de manera clandestina en un buque, así como la que es detectada en tanto se encuentre en la nave sin un título que le habilite a continuar viaje.

---

manera similar a la mencionada en la letra a).

2. Los actos de persecución definidos en el apartado 1 podrán revestir, entre otras, las siguientes formas:

- a) actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual;
- b) medidas legislativas, administrativas, policiales o judiciales que sean discriminatorias en sí mismas o se apliquen de manera discriminatoria;
- c) procesamientos o penas que sean desproporcionados o discriminatorios;
- d) denegación de tutela judicial de la que se deriven penas desproporcionadas o discriminatorias;
- e) procesamientos o penas por la negativa a cumplir el servicio militar en un conflicto en el que el cumplimiento del servicio militar conllevaría delitos o actos comprendidos en las cláusulas de exclusión establecidas en el apartado 2 del artículo 12;
- f) actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.

3. De conformidad con lo previsto en la letra c) del artículo 2, los motivos mencionados en el artículo 10 y los actos de persecución definidos en el apartado 1 del presente artículo deberán estar relacionados.

Artículo 10. Motivos de persecución.- 1. Al valorar los motivos de persecución, los Estados miembros tendrán en cuenta los siguientes elementos:

- a) el concepto de raza comprenderá, en particular, consideraciones de color, origen o pertenencia a un determinado grupo étnico;
- b) el concepto de religión comprenderá, en particular, la profesión de creencias teístas, no teístas y ateas, la participación o la abstención de participar en cultos formales en privado o en público, ya sea individualmente o en comunidad, así como otros actos o expresiones de opinión de carácter religioso, o formas de conducta personal o comunitaria basadas en cualquier creencia religiosa u ordenadas por ésta;
- c) el concepto de nacionalidad no se limitará a la ciudadanía o a su falta, sino que comprenderá, en particular, la pertenencia a un grupo determinado por su identidad cultural, étnica o lingüística, sus orígenes geográficos o políticos comunes o su relación con la población de otro Estado;
- d) se considerará que un grupo constituye un determinado grupo social si, en particular:

- los miembros de dicho grupo comparten una característica innata o unos antecedentes comunes que no pueden cambiarse, o bien comparten una característica o creencia que resulta tan fundamental para su identidad o conciencia que no se les puede exigir que renuncien a ella, y

- dicho grupo posee una identidad diferenciada en el país de que se trate por ser percibido como diferente por la sociedad que lo rodea.

En función de las circunstancias imperantes en el país de origen, podría incluirse en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual. No podrá entenderse la orientación sexual en un sentido que comporte actos considerados delictivos por la legislación nacional de los Estados miembros. Podrían tenerse en cuenta aspectos relacionados con el sexo de la persona, sin que ellos por sí solos puedan dar lugar a la presunción de aplicabilidad del presente artículo;

e) el concepto de opiniones políticas comprenderá, en particular, la profesión de una opinión, idea o creencia sobre un asunto relacionado con los agentes potenciales de persecución mencionados en el artículo 6 y con sus políticas o métodos, independientemente de que el solicitante haya o no obrado de acuerdo con tal opinión, idea o creencia.

2. En la valoración de si un solicitante tiene fundados temores a ser perseguido será indiferente el hecho de que posea realmente la característica racial, religiosa, nacional, social o política que suscita la acción persecutoria, a condición de que el agente de persecución atribuya al solicitante tal característica”.

**Pretensión de entrada ilegal:** Actuación de un extranjero que ponga de manifiesto su intención de acceder a territorio español por un lugar distinto de los puestos habilitados. Para que pueda considerarse que concurre esta circunstancia será necesario que el extranjero sea sorprendido en una actitud que evidencie de manera inequívoca la intención de acceder a territorio español en forma irregular. Por último, se requiere como elemento de carácter objetivo, que la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad frustre esa pretensión en algún momento previo o inmediato a la entrada en territorio español. El artículo 157.1 *b)* del Reglamento de extranjería se refiere a la “pretensión” de entrada y no a la entrada ya efectuada, de modo que, como indica el precepto citado, la pretensión se aplica “a los extranjeros que sean interceptados en la frontera o en sus inmediaciones”. No obstante, debe recordarse que el Tribunal Supremo anuló en 2003<sup>12</sup> la previsión contenida en el artículo 138.1 *b)* del antiguo Reglamento de extranjería, aprobado por Real Decreto 864/2001, que equiparaba a efectos de entrada ilegal a aquellos extranjeros que fueran interceptados en la frontera o en sus inmediaciones o incluso en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta. Cabe inferir de esto que la referencia a las inmediaciones de la frontera permite incluir no sólo la frontera terrestre sino también el mar territorial, pudiendo incluso encontrar amparo en la norma las actuaciones que se llevan a cabo en alta mar, fuera de la línea de la jurisdicción española.

**Principio de no devolución:** Eje central del derecho de los refugiados, establecido en el artículo 33 de la Convención, a tenor del cual ningún Estado podrá poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad corran peligro<sup>13</sup>. Es frecuente su invocación bajo la expresión francesa *non refoulement*. El ACNUR observa que este principio forma parte del derecho internacional consuetudinario y resulta vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención. El Defensor del Pueblo considera que este principio debe aplicarse incluso antes de la formalización de la solicitud de asilo, de modo que cualquier autoridad pública o alguno de sus agentes estará obligado a suspender o a impedir que un ciudadano sea puesto en la frontera de un tercer Estado desde el momento mismo en que le conste por cualquier vía, incluso verbal, la intención de esa persona de acogerse a la protección de nuestro país.

**Procedimiento ordinario:** Modalidad común o general de tramitación del procedimiento sancionador de expulsión en supuestos de comisión de infracciones graves o muy graves, o por haber sido condenado el ciudadano extranjero, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados.

**Procedimiento preferente:** Modalidad de tramitación del procedimiento sancionador prevista para una serie de supuestos contemplados en el artículo 63.1 de la Ley de extranjería. Se caracteriza principalmente por un sensible acortamiento de los plazos administrativos, por el carácter preclusivo de la fase de alegaciones y por la ejecutividad inmediata de la medida de repatriación que eventualmente pueda acordarse.

**Prohibición de entrada:** En este ámbito de la denegación de entrada en frontera se alude a la previsión que impide el acceso a territorio español de los ciudadanos extranjeros,

---

<sup>12</sup> Sentencia de 20 de marzo de 2003 de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

<sup>13</sup> Conforme al artículo 42 de la Convención, el artículo 33 se encuentra entre aquellos que no pueden ser objeto de reserva.

aunque reúnan los requisitos exigidos con carácter general para la entrada. El artículo 10 del Reglamento de extranjería contempla los siguientes supuestos:

— Los que hayan sido previamente expulsados de España y se encuentren dentro del plazo de prohibición de entrada determinado en la resolución de expulsión, o cuando haya recaído sobre el extranjero una resolución de expulsión.

— Los que hayan sido objeto de una medida de devolución y se encuentren dentro del plazo de prohibición de entrada determinado en el correspondiente acuerdo de devolución.

— Si se tiene conocimiento por cualquier vía de cooperación internacional, judicial o policial, de que los interesados se encuentran reclamados, en relación con causas criminales derivadas de delitos comunes graves, por las autoridades judiciales o policiales de otros países, siempre que los hechos por los que figuran reclamados constituyan delito en España.

— Los que hayan sido objeto de prohibición expresa de entrada por sus actividades contrarias a los intereses españoles o a los derechos humanos o por sus notorias conexiones con organizaciones delictivas u otras razones judiciales o administrativas que justifiquen la adopción de esta medida.

— Los que tengan prohibida la entrada en virtud de convenios internacionales en los que España sea parte, salvo que se considere necesario establecer una excepción por motivos humanitarios o de interés nacional.

**Protección subsidiaria**<sup>14</sup>: Estatuto que puede concederse a personas que no reúnen los requisitos para ser considerados refugiados, pero respecto de los cuáles se aprecian motivos fundados para considerar que si regresase a su país o, en el caso de los apátridas, al país de su residencia habitual, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir un daño grave<sup>15</sup> y que no puede o, a consecuencia de ese riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país.

**Protección temporal**: De conformidad con la Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio, ha de entenderse que se trata de un procedimiento de carácter excepcional, aplicable en casos de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a entrar en su país de origen. Su objeto es garantizar a las mismas un estatuto protector de carácter inmediato y por tiempo determinado. Se considera un instrumento idóneo para aquellos casos en que, por el flujo de personas a atender, se aprecien riesgos para el buen funcionamiento del sistema de asilo<sup>16</sup>, el interés de las personas afectadas o de otras personas que puedan solicitar protección.

---

<sup>14</sup> También se ha venido empleando por los operadores jurídicos la expresión “protección complementaria”. No obstante en la Directiva 2004/83/CE de la que se toman los elementos centrales de la definición aquí propuesta, se refiere el término consignado, razón por la cual se opta por él.

<sup>15</sup> El artículo 15 de la Directiva 2004/83/CE establece que “constituirán daños graves:

- a) la condena a la pena de muerte o su ejecución, o
- b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o
- c) las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.”

<sup>16</sup> En consecuencia cabe entender que la protección temporal constituye una respuesta urgente de la Unión Europea con vistas a dejar a salvo la especificidad del asilo. En otras

**Puesto habilitado o puesto fronterizo:** Según el artículo 25 de la Ley de extranjería, “el extranjero que pretenda entrar en España deberá hacerlo por los puestos habilitados al efecto”. Por puesto habilitado ha de entenderse la instalación administrativa de control de las fronteras y límites exteriores de un Estado cuyo fin es, a estos efectos, la vigilancia e inspección de los movimientos de personas, especialmente la inmigración. Los puestos habilitados o puestos fronterizos pueden ser de tres tipos: terrestres, marítimos o aeroportuarios. La habilitación de los puestos en frontera terrestre se adoptará, de conformidad con el interés nacional y con lo dispuesto en los convenios internacionales en los que España sea parte, previo acuerdo con las autoridades del país limítrofe correspondiente, mediante orden del Ministro de la Presidencia, a propuesta conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Economía y Hacienda, y del Interior. La habilitación de puestos en puertos o aeropuertos se adoptará a propuesta conjunta de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Economía y Hacienda, y del Interior, previo informe favorable del departamento ministerial del que dependa el puerto o el aeropuerto en cuestión.

**Reexamen:** En términos generales, y conforme al artículo 9 de la Ley de asilo, es la petición cursada por un extranjero que ha visto denegada su petición de asilo para que se reconsidere la decisión adoptada a la vista de la existencia de nuevos elementos probatorios o de la desaparición sobrevenida de las circunstancias que motivaron la denegación.

También se da ese nombre al recurso administrativo específico, previsto en el marco del procedimiento de inadmisión a trámite de las solicitudes presentadas en frontera, a través del cual el propio órgano que resolvió la inadmisión a trámite debe confirmar o modificar su decisión en un plazo no superior a dos días desde la presentación del recurso. Una particularidad de este recurso es que mientras dure el plazo para su interposición así como hasta la notificación de la resolución se suspende por ministerio de la ley la ejecutividad del acto administrativo. En todo caso el transcurso del plazo señalado sin que se haya notificado la resolución recaída como consecuencia del reexamen determinará la admisión del solicitante a territorio español y la tramitación de la solicitud por ministerio de la ley.

**Refugiado:** Persona a la que se ha otorgado asilo, reconociéndole una serie de derechos que pueden agruparse en dos ámbitos. El primero de ellos, de carácter negativo y que constituye el núcleo primario de protección, implica que, conforme al principio de no devolución, el interesado no será devuelto ni expulsado al territorio donde pueda tener motivos para temer alguna persecución o castigo. El segundo, de naturaleza positiva, incluye la obtención de la documentación que acredite su condición y facilite su libertad deambulatoria, la autorización de residencia en España y la autorización para el desarrollo de actividades laborales, profesionales y mercantiles.

**Retorno:** Constituye la consecuencia jurídica inmediata de la denegación de entrada, que se lleva a cabo mediante la repatriación de un ciudadano extranjero al punto de origen de su viaje en el plazo más breve posible. El retorno se acuerda por la autoridad gubernativa competente, siendo la resolución inmediatamente ejecutiva. Si el retorno no puede ejecutarse en el plazo de setenta y dos horas o está prevista la demora más allá de ese plazo, la autoridad que lo acuerde debe dirigirse al juez de instrucción para que determine el lugar donde hayan de ser internados los extranjeros hasta la materialización del mismo.

---

regiones, y particularmente en África, se ha venido otorgando protección en situaciones de afluencia masiva bajo la fórmula de determinación colectiva o “determinación *prima facie* de la condición de refugiado”.

**Solicitante de asilo:** Persona que ha formulado una solicitud de asilo y que se halla aún pendiente de una decisión definitiva de las autoridades. En atención a la exigencia que para la presentación de la solicitud establece la legislación española, el Defensor del Pueblo estima que también han de ser considerados solicitantes de asilo quienes hayan manifestado ante la dependencia habilitada para la recepción su intención de presentar una solicitud de asilo y no hayan podido materializarla por causas que no le resulten imputables.

**Temores fundados de persecución:** En palabras del artículo 1 A de la Convención, la actitud de los refugiados ha de deberse a fundados temores de ser perseguidos por alguna de las cinco causas o motivos reflejados en la propia Convención. Ello comporta la coincidencia de dos elementos, uno de carácter subjetivo, el temor de la persecución, y un elemento objetivo, que implica la exigencia de que dicho temor haya de ser fundado o, dicho en otros términos, que este temor tenga una justificación razonable.

**Visado:** Documento que autoriza a acceder a un extranjero a territorio español a través de un puesto habilitado o a transitar por el mismo o por el territorio nacional hacia otro destino. Debe extenderse en el pasaporte, en el documento de viaje que lo supla o en un documento específico. Por acuerdo o tratado internacional puede eximirse de esta obligación a nacionales de terceros Estados. No será exigible el visado cuando el extranjero sea titular de una autorización de residencia en España o documento análogo que le permita la entrada en territorio español. Asimismo están exentos de la obligación de presentar el visado los extranjeros que soliciten acogerse al derecho de asilo en el momento de su entrada en España.

Existe una variada tipología de visados, algunos de los cuales incorporan directamente el derecho de residencia y trabajo. Haciendo un compendio de los visados aludidos por la normativa pueden distinguirse básicamente los siguientes:

**Visado de cortesía:** Puede ser expedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a las personas excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de extranjería (agentes diplomáticos, funcionarios consulares, etc.) o a los titulares de pasaporte oficial diplomático o de servicio. La prórroga del mismo corresponde también al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

**Visado de estancia:** Puede ser de dos clases; para estancia de corta duración de un máximo de 3 meses (con una, dos o varias entradas), que excepcionalmente puede ser colectivo e incluir un grupo entre 5 y 50 extranjeros (en tal caso para estancias no superiores a treinta días) y para estancia múltiple, que autoriza a permanecer hasta noventa días por semestre durante un año. Este último excepcionalmente, podrá ser expedido para un período de varios años.

**Visado de estudios:** Habilita para la entrada y permanencia en el territorio nacional de los extranjeros que deseen realizar trabajos de investigación o formación no remunerados laboralmente o cursar o ampliar estudios, en cualesquiera centros docentes o científicos españoles, públicos o privados, oficialmente reconocidos. Los extranjeros que hayan solicitado un visado de estudios podrán solicitar los correspondientes visados de estancia para que sus familiares entren y permanezcan legalmente en España mientras duren los estudios o la investigación del reagrupante.

**Visado de residencia temporal:** Los extranjeros que deseen residir temporalmente en España, sin realizar actividades laborales, deben solicitar personalmente el correspondiente visado en la misión diplomática u oficina consular española de su demarcación de residencia.

**Visado de residencia y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios:** Este visado tiene la consideración de autorización inicial de residencia y trabajo, comenzando su vigencia desde la fecha en que se efectúe la entrada y así se haga constar en el visado, pasaporte o título de viaje.

**Visado de residencia y trabajo por cuenta ajena:** Este tipo de visado incorpora la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena, comenzando su vigencia desde la fecha en que se efectúe la entrada en España, que necesariamente deberá hacerse constar en el pasaporte o título de viaje del extranjero.

**Visado de residencia y trabajo por cuenta propia:** Este visado incorpora la autorización inicial de residencia y trabajo, comenzando su vigencia desde la fecha en que se efectúe la entrada, que obligatoriamente deberá hacerse constar en el pasaporte o título de viaje del extranjero.

**Visado de tránsito:** Los visados de tránsito permiten transitar una, dos o, excepcionalmente, varias veces por el territorio español. El visado de tránsito territorial habilita al extranjero (o extranjeros, caso de ser colectivo) para atravesar el territorio español en viaje, de duración no superior a cinco días, desde un tercer Estado a otro que lo admita. El de tránsito aeroportuario permite al extranjero permanecer en la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español, sin acceder al territorio nacional, durante escalas o enlaces de vuelo.

**Visado para contingente de trabajadores extranjeros:** Este visado se concede en el marco del acuerdo que cada año establece el contingente de trabajadores extranjeros. A él se incorpora la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena. Además del visado de carácter general existen dos modalidades adicionales: visado para la búsqueda de empleo dirigido a hijos o nietos de español de origen, y visado para búsqueda de empleo para determinados sectores de actividad u ocupaciones.

**Visado por reagrupación familiar:** Es una modalidad del visado de residencia temporal. En el plazo de dos meses desde la notificación al reagrupante de la concesión de la autorización, el familiar que vaya a ser reagrupado deberá solicitar personalmente el visado en la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación resida.