



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

10 de febrero de 2023

Núm. 316-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000292 Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para el establecimiento de un régimen transitorio de funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros hasta su clausura definitiva.

Presentada por el Grupo Parlamentario VOX.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario VOX.

Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para el establecimiento de un régimen transitorio de funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros hasta su clausura definitiva.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de febrero de 2023.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario VOX, al amparo de lo establecido en los artículos 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta la siguiente Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para el establecimiento de un régimen transitorio de funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros hasta su clausura definitiva.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de febrero de 2023.—**José María Figaredo Álvarez-Sala**, Portavoz del Grupo Parlamentario VOX.

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN TRANSITORIO DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS HASTA SU CLAUSURA DEFINITIVA

Exposición de motivos

I

En relación con la regulación del régimen de internamiento de extranjeros en los Centros de Internamiento para Extranjeros (en adelante, CIE), existe una desconexión entre la realidad material y una normativa actual que, si bien encontraba su sentido para las cifras de inmigración existentes en el año 2000, hoy ha quedado obsoleta.

Las causas que provocan las fallas de la legislación vigente se encuentran en el drástico incremento en el número de inmigrantes ilegales que llegan a España en los últimos tiempos, así como en las notables variaciones en cuanto al origen social y cultural de los movimientos migratorios que tienen como destino nuestro país respecto de los anteriormente existentes.

La importancia de una correcta regulación en esta materia es vital. En primer lugar, lo es para tomar conciencia de la capacidad que tiene el Estado para proteger a los españoles mediante el ejercicio de una función esencial de la soberanía, como es garantizar la seguridad de nuestras fronteras exteriores. En segundo lugar, es relevante para garantizar, de forma mediata, nuestra seguridad interior.

En consecuencia, es necesario reforzar y reconocer la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en su acción por combatir a las mafias que trafican con inmigrantes ilegales, que representan una problemática que pone a prueba la solidez de nuestro Estado de Derecho.

II

En nuestro país la inmigración ilegal masiva ha sido un fenómeno de alcance limitado hasta tiempos relativamente recientes, lo que ha justificado la escasa producción legislativa a este respecto.

La explosión en el número de inmigrantes ilegales que llegan a nuestro país, las distintas vías de entrada de estos en España y el cambio en su origen social y demográfico hace patente la necesidad de plantear soluciones urgentes frente a esta problemática. Así, la Estadística de Migraciones del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) señala que, entre 2013 y 2016, el número de inmigrantes que llegaban a España creció aproximadamente en 45.000 personas de media al año; entre 2016 y 2021 ese aumento se incrementó hasta alrededor de 100.000 personas interanualmente, con la excepción del año 2020 debido a las restricciones de movilidad que acarreó la actuación del Gobierno en relación con la Covid-19.

En este escenario, cabe resaltar la evolución en clave geográfica de la inmigración que recibe España desde el norte de África. Marruecos se ha convertido en el principal punto de salida hacia nuestro país, que por su situación geográfica es la puerta de entrada en Europa para los inmigrantes y nos determina como uno de los territorios con mayor presión migratoria de nuestro entorno. Ello se traduce en una actuación continua de las mafias de trata de personas que perpetúan el fenómeno de la inmigración ilegal.

Esta situación refleja el desafío que supone el crecimiento masivo, tanto cualitativo como cuantitativo, de la inmigración ilegal en España: el incremento de extranjeros llegados ilegalmente a nuestro país desde Estados ajenos a la Unión Europea ha supuesto la entrada de población que no está sujeta al orden normativo del Espacio Schengen; de esta manera, los inmigrantes que arriban a nuestro país lo hacen, en mayor proporción que antes, de manera ilegal, toda vez que al atravesar la frontera nacional no se encuentran provistos de los requisitos que exige la normativa europea.

Como consecuencia, el porcentaje que representa la inmigración ilegal ha ido progresivamente ganando peso con respecto a aquella que llega conforme a la legalidad establecida. Teniendo en cuenta los datos quincenales agregados y aportados por el Ministerio del Interior, la evolución de la inmigración ilegal —en términos anuales— es la que sigue: en 2017 el total de inmigrantes ilegales que llegaron a España fue de 27.834; en 2018 llegaron 64.298; en 2019 accedieron 32.449; en 2020 hasta 42.097; en 2021 entraron 41.945; y en el pasado 2022 fueron hasta 31.219 personas. En atención al balance de lucha contra la inmigración ilegal del Ministerio del Interior del año 2009, la llegada de inmigrantes ilegales

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 316-1

10 de febrero de 2023

Pág. 3

a Ceuta y Melilla en 2005 fue de 5.566 personas; en 2006 fueron 2.000; en 2007 hasta 1.553; en 2008 llegaron 1.210 y en 2009 lo hicieron 1.108 ilegales. La mera comparativa de la problemática refleja cómo su magnitud ha mantenido una línea ascendente.

Se trata, pues, de una tendencia perjudicial para España y que debe ser afrontada con la máxima firmeza.

III

Los CIE aparecen por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la derogada Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España, que contemplaba la posibilidad de que el juez de instrucción acordase, como medida cautelar vinculada a la sustanciación o ejecución de un expediente de expulsión, el internamiento, a disposición judicial, de los extranjeros en locales que no tuviesen carácter penitenciario.

El funcionamiento de los CIE fue objeto de la correspondiente regulación en el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, aprobado por el Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, y en la Orden del Ministerio de Presidencia de 22 de febrero de 1999, dictada en cumplimiento de la habilitación contenida en el referido real decreto.

La regulación de los aspectos esenciales de esta figura fue operada por la reforma de la vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, llevada a cabo por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (en adelante, la Ley Orgánica 4/2000).

Las normas referidas definen a los CIE como establecimientos públicos de carácter no penitenciario, dependientes del Ministerio del Interior, destinados a la custodia preventiva y cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o ingreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería.

Por tanto, la estancia de un extranjero en un CIE responde al hecho de que, en caso de producirse una medida de expulsión del territorio nacional, exista un lugar en el que el inmigrante permanezca mientras se incoa el expediente que tenga por resultado, en su caso, dicha expulsión.

La naturaleza de estos emplazamientos encuentra así causa en lo estipulado por la Ley Orgánica 4/2000: previamente a la expulsión del territorio nacional del extranjero que realice conductas tipificadas como muy graves o graves, se contempla su ingreso en un centro de internamiento, como una de las medidas cautelares incluidas. Esta disposición concuerda con lo dispuesto en el Título III de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en el que se recogen aquellas conductas que acarrear su expulsión del territorio nacional.

En lo que respecta al ingreso en los CIE, el artículo 62.2 de la Ley Orgánica 4/2000 determina que el internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de sesenta días. Sin embargo, ha de recordarse que la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (la «Directiva Retorno») permite «mantener internados a los nacionales de terceros países que sean objeto de procedimientos de retorno, únicamente a fin de preparar el retorno o llevar a cabo el proceso de expulsión, especialmente cuando: a) haya riesgo de fuga, o b) el nacional de un tercer país de que se trate evite o dificulte la preparación del retorno o el proceso de expulsión». El plazo será de seis meses, salvo cuando «pueda presumirse que la operación de expulsión se prolongará debido a: a) la falta de cooperación del nacional de un tercer país de que se trate, o b) demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria», en que podrá alargarse hasta los 18 meses (artículo 15 *ibidem*). Asimismo, cuando concurra una «carga imprevista para la capacidad de las instalaciones de internamiento de un Estado miembro o para su personal administrativo o judicial, dicho Estado miembro podrá, mientras persista dicha situación excepcional», autorizar periodos más largos (artículo 18 Directiva Retorno).

A pesar de esta regulación, como se ha avanzado, no se están cumpliendo los fines pretendidos, lo que implica una desconexión entre la realidad material y el ordenamiento competente, mencionada *supra* y que a continuación se procede a detallar.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IV

Hasta el año pasado, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (en adelante, Ley 12/2009), no estableció un procedimiento para el registro de las solicitudes de protección internacional en los CIE, lo que delegaba la cuestión a su ordenamiento a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Debido a esta ausencia de normativa concreta, se ha venido produciendo en España un empleo abusivo de las solicitudes de asilo o protección subsidiaria por parte de los extranjeros internados en los CIE. Así, ocurre que, con el mero resguardo de la presentación de tal solicitud —y sin necesidad de que esta fuera resuelta—, el solicitante «justificaba» su estancia en España como situación legal, sin que cupiese, por tanto, la expulsión o devolución a su país de origen. Esta práctica ha supuesto que inmigrantes ilegales se hayan acogido y acojan fraudulentamente a las figuras de asilo o de la protección internacional sin que de ningún modo concurren los requisitos necesarios para su obtención. De esta manera, y con base en el artículo 18.1.d) de la Ley 12/2009, el solicitante de asilo, presentada la solicitud, tiene derecho a la suspensión de cualquier proceso de expulsión que pudiera afectarle.

Se trata de un proceso que, a tenor de lo estipulado en el artículo 225.1 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, está sujeto a un plazo máximo para ser dictado y notificado de hasta seis meses desde su iniciación; una vez transcurrido dicho periodo, si no se ha resuelto, se produce la caducidad y el archivo de las actuaciones.

Esta práctica no ha sido corregida, sino que se ha consolidado con la aprobación del Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. La exposición de motivos de la citada norma confirma que el sistema de acogida en España «... se ha visto desbordado por el aumento exponencial de las solicitudes de protección internacional...», por lo que «plantea una reforma del sistema que incremente su eficiencia en la provisión de los servicios de acogida». El referido reglamento trata así de agilizar y flexibilizar aún más las condiciones de acogida, a fin de que más inmigrantes de origen ilegal puedan acceder al sistema. De este modo, el extranjero ya no puede ser expulsado hasta que no se resuelva su petición y los solicitantes de asilo o protección subsidiaria acceden hoy al sistema de acogida desde el mismo momento en que presentan su solicitud.

La dimensión adquirida por la cuestión aquí mostrada ha sido tal en las últimas décadas que el Tribunal Supremo (en Sentencia 2410/2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de octubre de 2019) expresó la necesidad de poner fin a la concesión automática de la residencia provisional a quienes solicitasen asilo o protección subsidiaria desde los CIE, por la generalizada intención de estos de sobrepasar el plazo legalmente establecido que tiene la Administración para responder. En el aludido auto, el Alto Tribunal consideró que esta actuación incurre en fraude de ley cuando: (i) la protección internacional no se solicita en la frontera; y (ii) se actúa por el inmigrante ilegal con la intención de eludir la pertinente expulsión del territorio nacional y la salida del CIE.

Mediante el uso fraudulento de las solicitudes de asilo se está evitando la aplicación, tanto en su espíritu como en su contenido, de la Ley Orgánica 4/2000. Ello se ha traducido en que, de las 3.422 solicitudes de protección internacional registradas en 2011, o las 2.588 de 2012, en el escenario las cifras se incrementan exponencialmente cada año: en 2021 fueron 65.404, mientras que en el pasado año alcanzaron las 99.202. En conclusión, los datos de la última década desvelan la imperiosa necesidad de poner fin a una práctica abusiva.

La presente ley orgánica trata de aplicar la solución expuesta por la jurisprudencia señalada, que mitigue el daño que al ordenamiento jurídico nacional produce este ejercicio abusivo del Derecho, que se aprovecha de las insuficiencias de la Administración en términos de medios materiales y personales.

V

Así, en primer lugar, se pretende poner fin a la posibilidad con la que cuentan los inmigrantes ilegales de acogerse a la figura de protección internacional desde un CIE, sin tampoco reunir base jurídica ni fáctica para ello. Es preceptivo poner coto al ejercicio de estas solicitudes desde un centro de internamiento a causa de la enorme proporción de fraude, que supone la paralización de los procedimientos de expulsión y la consiguiente puesta en libertad tras la finalización del tiempo de estancia máxima.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

No en vano, España debe defender el derecho que ampara a toda Nación de regular las condiciones de entrada de quienes aspiran a vivir en ella. La inmigración debe ser legal, ordenada, controlada y ajustada a las necesidades de España y con capacidad y voluntad de integración.

En segundo término, se hace necesario proveer a los CIE de un mayor plazo para proceder a la resolución de los expedientes de expulsión; del otro, y al mismo tiempo, otorgar a la Administración más y mejores recursos materiales y humanos. Por añadidura, y junto a todo lo anterior, debe regularse que el incremento de los costes derivados de un mayor tiempo de internamiento en los CIE se encomiende a los países de origen de los extranjeros que lleguen a España en tales condiciones.

Lo anterior se considera como el mínimo indispensable para terminar de manera inmediata con el fraude de ley generalizado en la tramitación de las solicitudes protección internacional que se inician por inmigrantes ilegales desde un CIE y que, como se ha expuesto, han experimentado un crecimiento irracional en los últimos tiempos que de ningún modo se corresponde con la realidad.

VI

El fin último debe ser la clausura definitiva de los CIE, por cuanto una óptima ordenación de las prioridades del Estado en esta materia y de una correcta articulación de las políticas públicas supondrá el fin de la inmigración ilegal y, por tanto, que estos centros dejen de ser necesarios.

Hasta que ese momento llegue, la presente ley orgánica persigue establecer un régimen transitorio que permita que los CIE y quienes actúan desde ellos consigan los máximos estándares de operatividad en el ejercicio de sus funciones, de manera que su actividad cuente con todos los recursos disponibles y su utilidad no quede anulada.

VII

Esta ley orgánica contiene tres artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

Al amparo de lo expuesto, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente

Proposición de Ley Orgánica

Artículo uno. Modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

Se modifica el apartado 2 del artículo 62 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 62.

[...] 2. El internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente, siendo su duración máxima de seis meses, prorrogables por periodos adicionales de seis meses cuando las circunstancias lo exijan, y sin que pueda acordarse un nuevo internamiento por cualquiera de las causas previstas en un mismo expediente.

Los costes derivados del internamiento del extranjero correrán a cargo de las autoridades competentes de su país de origen [...]

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 316-1

10 de febrero de 2023

Pág. 6

Artículo dos. Modificación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Primero. Se modifica la letra d) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que pasará a tener la siguiente redacción.

«1. El solicitante de asilo, presentada la solicitud, tiene en los términos recogidos en la presente ley, en los artículos 16, 17, 19, 33 y 34, los siguientes derechos:

[...] d) a la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante, siempre que pueda justificar, aun de forma indiciaria, la concurrencia de los requisitos exigidos en esta ley para la eventual concesión de asilo o protección subsidiaria.»

Segundo. Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 19 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que pasarán a tener la siguiente redacción.

«Artículo 19. Efectos de la presentación de la solicitud.

1. Solicitada la protección, la persona extranjera no podrá ser objeto de retorno, devolución o expulsión hasta que se resuelva sobre su solicitud o esta no sea admitida, siempre que pueda justificar, aun de forma indiciaria, la concurrencia de los requisitos exigidos en esta ley para la eventual concesión de asilo o protección subsidiaria. No obstante, por motivos de salud o seguridad públicas, la autoridad competente podrá adoptar medidas cautelares en aplicación de la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración.

2. Asimismo, la solicitud de protección no suspenderá, hasta la decisión definitiva, la ejecución del fallo de cualquier proceso de extradición de la persona interesada que se halle pendiente, salvo que pueda justificarse por esta, aun de forma indiciaria, la concurrencia de los requisitos exigidos en esta ley para la eventual concesión de la solicitud.»

Tercero. Se añade un nuevo apartado 6 al artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que tendrá la siguiente redacción:

«6. No podrán formularse solicitudes de protección internacional en centros de internamiento para extranjeros.»

Cuarto. Se suprime el apartado 2 del artículo 25 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Artículo tres. Modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Se modifica el apartado 1 del artículo 225 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 225.

[...] 1. El plazo máximo en que debe dictarse y notificarse la resolución que resuelva el procedimiento será de seis meses desde que se acordó su iniciación, prorrogables por periodos adicionales de seis meses cuando las circunstancias así lo exijan, y sin perjuicio de lo dispuesto para el procedimiento simplificado en el artículo 238.»

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 316-1

10 de febrero de 2023

Pág. 7

Disposición adicional primera. Adaptación de la normativa reglamentaria.

En el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley orgánica, el Ministerio con competencias en materia de Migraciones elaborará un real decreto que adapte la normativa reglamentaria actual a las disposiciones de esta ley orgánica, en particular en lo que se refiere a la debida exigencia en la concurrencia de los requisitos necesarios, aun indiciarios, para la formulación de solicitudes de asilo o protección subsidiaria.

Disposición adicional segunda. Clausura definitiva de los centros de internamiento para extranjeros.

En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley orgánica, el Gobierno remitirá a la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados un informe en el que se detalle el procedimiento que debe seguirse para la clausura definitiva de los centros de internamiento para extranjeros, así como las acciones legislativas, normativas y presupuestarias que han de llevarse a efecto para este fin.

Disposición transitoria única. Solicitudes de asilo o protección subsidiaria actualmente en tramitación.

Se entenderán decaídas aquellas solicitudes de asilo o protección subsidiaria actualmente en tramitación respecto de las que no pueda justificarse, aun de forma indiciaria, en el plazo de quince días naturales, la concurrencia de los requisitos exigidos en la Ley 12/2009 para la eventual concesión de la solicitud.

Disposición final primera. Salvaguarda de rango de disposiciones reglamentarias.

Las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por esta ley orgánica podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.

Disposición final segunda. Carácter de los preceptos.

El artículo 1 de esta ley orgánica tiene carácter orgánico, teniendo los restantes carácter ordinario.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente ley orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».