

INTERNAMIENTO Y ALTERNATIVAS AL INTERNAMIENTO EN LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y RETORNO



ESPAÑA 2020



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

La Red Europea de Migración (REM) ha sido creada por la Decisión 2008/38/CE del Consejo y está cofinanciada por la Unión Europea.

Su objetivo es satisfacer las necesidades de información de las instituciones de la Unión Europea y de las autoridades e instituciones de los Estados miembros, proporcionando información actualizada, objetiva, fiable y comparable sobre migración y asilo, con el fin de respaldar el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea en estos ámbitos. El Red Europea de Migración también pone dicha información al alcance del público en general.

La Red Europea de Migración, coordinada por la Comisión Europea, está formada por una red de Puntos de Contacto Nacionales (NCP) designados en cada Estado miembro y en Noruega.

El PNC español está compuesto por expertos procedentes del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado, de cuya coordinación se encarga la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría de Estado de Migraciones.

Contacto

Subdirección General de Régimen Jurídico

(Coordinador del Punto de Contacto Nacional para la Red Europea de Migración)

José Abascal, 39. 28071 Madrid

Correo electrónico: rem@inclusion.gob.es

Internet:

<http://extranjeros.inclusion.gob.es/es/redeuropeamigracion/index.html>

NIPO: 121-21-021-0

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Modelo común del Estudio REM 2020

Versión definitiva, 4 de enero de 2020

1 ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

En el marco de la migración, el internamiento es una medida administrativa no punitiva aplicada por el estado para restringir la libertad de circulación mediante el confinamiento de una persona de manera que otro procedimiento pueda ser aplicado¹. El derecho europeo regula de forma minuciosa el internamiento de inmigrantes en el marco de procedimientos de protección internacional y retorno, creando las bases en virtud de las cuales se puede privar de libertad a una persona y los principios relevantes que regulan el asunto. A nivel tanto europeo como internacional, las fuentes jurídicas coinciden en el hecho de que el internamiento debería ser un "último recurso" y animan a poner en marcha alternativas al internamiento en aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad para evitar una privación arbitraria de la libertad².

Aunque no existe una definición legal común de las alternativas al internamiento, se pueden definir como medidas no tutelares utilizadas para controlar o limitar la circulación de nacionales de terceros países durante el periodo necesitado para resolver su estatus migratorio o de asilo, o mientras se espera la expulsión del territorio³. Estas medidas, al tener una repercusión en los derechos de la persona⁴, están sometidas a las normas sobre derechos humanos y se deben adoptar tomando en consideración los factores específicos de cada caso. Entre dichas medidas alternativas, encontramos la obligación de comparecencia periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza apropiada, la obligación de permanecer en un lugar indicado, etc.⁵ Las alternativas a las medidas de internamiento pueden conllevar deberes que incluyen diferentes niveles de fuerza coercitiva, y su principal objetivo es mitigar los factores de riesgo identificados por las autoridades que consideraron que se podría aplicar el internamiento a esa la persona⁶. Como principio general, es fundamental precisar que el estudio de alternativas solo es relevante y legal cuando existen fundamentos legítimos para el internamiento.

Tanto el derecho internacional como el comunitario garantizan y protegen el **derecho a la libertad y a la seguridad** como elemento básico de los derechos fundamentales de las personas. El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), en su artículo 5(1), establece el principio de que "toda persona tiene derecho a

¹ Glosario de la REM (última versión disponible solo en inglés)

² Artículos 6, 52(3) y 53 de la Carta de la UE. Artículos 8 y 11 de la directiva de acogida (texto refundido). Expositivo 16 y artículo 8(1) de la directiva de retorno.

³ Glosario de la REM (última versión disponible solo en inglés)

⁴ Entre estos derechos encontramos: el derecho a la vida y a fundar una familia (artículo 2 del CEDH; artículo 9 de la CDFUE; artículo 12(2) de la Convención sobre los Refugiados de 1951), el derecho a la intimidad (artículo 8 de la CEDH), la prohibición de la tortura (artículo 3 de la CEDH) y la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes (artículo 3 de la CEDH).

⁵ Artículo 8(4) de la directiva sobre las normas de acogida (texto refundido)

⁶ Internamiento de solicitantes de protección internacional en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo, EASO 2019

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

la libertad", mientras que el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que: "[...] Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión **arbitrarias**. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en esta". En resumen, todas las medidas que pueden afectar a los derechos humanos de la persona deben imponerse **estudiando cada caso de forma individual**.

Se deben respetar los principios de **necesidad y proporcionalidad** como parte fundamental de la decisión de internar a un nacional de un tercer país con arreglo al derecho europeo. No obstante, cabe destacar que el CEDH no toma en consideración el principio de necesidad, aunque se aplica en el derecho comunitario en relación con los motivos de internamiento que hay que justificar. Asimismo, los principios de **no arbitrariedad** y legalidad contemplan que el internamiento debe basarse en los motivos de internamiento establecidos en la ley⁷. Además, tal y como ha subrayado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en varias sentencias (véase el apartado 5), en la práctica, las autoridades nacionales **verificarán de forma efectiva** y proporcionarán **pruebas** de si es posible una medida alternativa menos coercitiva que el internamiento⁸. En este sentido, el internamiento administrativo de una persona solo se puede llevar a cabo en aquellos casos en que no haya alternativas.

A pesar de la obligación legal de estudiar el uso de alternativas al internamiento, en la práctica, el uso generalizado de alternativas se ve obstaculizado por la escasa disponibilidad de herramientas y alternativas al internamiento que puedan alcanzar el mismo objetivo que este, especialmente en el contexto de los procedimientos de retorno (en particular, garantizar la ejecución de los procedimientos migratorios y evitar las fugas). Se considera que las alternativas al internamiento aportan **ventajas efectivas en comparación con el propio internamiento**, en especial si se tiene en cuenta el menor coste en comparación con el internamiento, la menor interferencia con los derechos fundamentales, y el hecho de que pueden reducir de forma significativa la presión en los sistemas nacionales de internamiento. Sin embargo, en los Estados miembros no suele recurrirse a las alternativas al internamiento y las conclusiones de diferentes interlocutores sobre el terreno (el Consejo de Europa⁹, la ONU¹⁰ y la UE¹¹), si bien confirmaron esta tendencia, identificaron diferentes razones para ello.

Se ha identificado la falta de **investigación empírica** sobre la aplicabilidad práctica de medidas alternativas que tome en consideración todos los gastos relacionados como uno de los principales desafíos para su puesta en marcha. Hasta la fecha, existen varias medidas alternativas y se dispone de información sobre qué medidas funcionan mejor que otras. No obstante, se carece de información clara basada en pruebas sobre la eficacia de estas medidas para lograr el cumplimiento de los procedimientos migratorios y, en particular, para evitar **fugas**. En este sentido, mejorar la calidad general de los procedimientos de evaluación al tiempo que se impulsa una mayor claridad jurídica y objetividad en cuanto a criterios para evaluar dichos riesgos,

⁷ Uso del internamiento y de las alternativas al internamiento en el contexto de las políticas de inmigración, REM 2014. Los principios de no arbitrariedad y legalidad están recogidos en los siguientes documentos de derecho internacional: art. 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), art. 9(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 16(4) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), Consejo de Europa (APCE), resolución 1707(2010), Diez principios rectores del internamiento de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares, apartado 9.1.5.

⁸ A.B. *et al.* contra Francia, n.º 11593/12, 12 de julio de 2016, párrafo 124

⁹ Aspectos jurídicos y prácticas de las alternativas efectivas al internamiento en el contexto de la migración, *Análisis del Comité Directivo de Derechos Humanos (CDDH)*, 7 de diciembre de 2017; Comisario de Derechos Humanos, *High time for states to invest in alternatives to migrant detention*, 31/01/2017; Asamblea Parlamentaria, resolución 2020 (2014), apartado 8.

¹⁰ François Crépeau, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Estudio regional: administración de las fronteras periféricas de la Unión Europea y sus repercusiones sobre los derechos humanos de los migrantes, A/HRC/23/46, 24 de abril de 2013, apartado 48.

¹¹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de retorno de la UE, COM(2014) 199 final, Bruselas, 28/03/2014, pág. 15.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

podría ser crucial para asegurar que se toma la decisión más precisa sobre la alternativa adecuada. Otro problema identificado está relacionado con la disponibilidad de alternativas que se adapten correctamente a las circunstancias individuales porque son limitadas en escala o porque la persona en cuestión no puede cumplir los requisitos; este es el caso, por ejemplo, de recurrir a la imposición de una fianza cuando la falta de recursos económicos constituye un problema a la hora de aplicar este plan.

2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio de la REM de 2020 sobre el internamiento y sus alternativas tiene como objetivo identificar similitudes, diferencias, desafíos prácticos y mejores prácticas en relación con el uso del internamiento y las alternativas utilizadas por los Estados miembros y Noruega en el marco de los procedimientos de protección internacional y retorno.

Es una segunda parte de la publicación de 2014 del estudio de la REM *Uso del internamiento y de las alternativas al internamiento en el contexto de las políticas de inmigración*, y sus objetivos son:

- Proporcionar una descripción general comparativa de la escala del internamiento y de las alternativas al internamiento disponibles en cada Estado miembro en el contexto de los procedimientos de protección internacional y retorno, y los desafíos que en la práctica encaran los Estados miembro a la hora de poner en marcha las alternativas al internamiento.
- Ofrecer una descripción general comparativa del proceso y criterios utilizados por las autoridades nacionales para evaluar si internar a un nacional de un tercer país o aplicar una alternativa al internamiento, en el marco de la protección internacional y el retorno.
- Evaluar la repercusión que el internamiento o las alternativas al internamiento de nacionales de terceros países tienen sobre la eficacia de los procedimientos de retorno y protección internacional de los Estados miembros. Esta repercusión se evalúa en función de tres indicadores clave, que son el grado en que las medidas: i) garantizan el cumplimiento de los procedimientos de migración (incluida la rápida y justa resolución de casos, facilitar el retorno voluntario y forzoso, reducir las fugas); ii) defienden los derechos fundamentales; y iii) mejoran la relación coste-efectividad de la gestión migratoria¹².

Las categorías de nacionales de terceros países comprendidas en el estudio incluirán a solicitantes de protección internacional y a personas contra las que se haya emitido una decisión de retorno. El estudio se centrará únicamente en el internamiento con fines de asilo o retorno, y no incluirá en su alcance el internamiento de nacionales de terceros países que hayan cometido un delito. El estudio prestará especial atención a la posibilidad de internar u ofrecer alternativas al internamiento a personas vulnerables, como menores, familias con niños, mujeres embarazadas o personas con necesidades especiales.

El estudio tomará en consideración los enfoques jurídicos y prácticos relacionados con el internamiento y las alternativas **disponibles durante el período que va desde enero de 2015 hasta diciembre de 2020**.

PRINCIPALES PUNTOS DE INVESTIGACIÓN

El estudio busca abordar dos cuestiones principales:

- *¿En qué medida se encuentran disponibles y se utilizan las diferentes opciones de alternativas al internamiento en los Estados miembro y Noruega?*
 - ¿Qué tipo de alternativas se encuentran disponibles y se utilizan en la actualidad en los Estados miembro y Noruega?

¹² Alternativas efectivas a la detención de inmigrantes, conferencia internacional organizada conjuntamente por el Consejo de Europa, la Comisión Europea y la Red Europea de Migración, 2019. Se entiende relación coste-efectividad como el coste financiero de las alternativas al internamiento en comparación con el coste del propio internamiento, teniendo en cuenta los resultados (efectos). Por ejemplo, reducir el tiempo de internamiento de un inmigrante es un factor que podría reducir los costes asociados con el internamiento.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

- ¿Cuáles son los desafíos y ventajas del uso e implantación de las alternativas al internamiento?
- ¿Qué procesos y criterios se aplican para evaluar la oportunidad de utilizar una alternativa en lugar del internamiento (siempre que existan motivos para el internamiento)?
- *¿Qué pruebas existen de la repercusión que los diferentes tipos de medidas coercitivas tienen sobre la efectividad de las políticas de retorno y los procedimientos de protección internacional?*
 - ¿Cuáles son las diferentes repercusiones que tienen el internamiento y sus alternativas, si tomamos en consideración...?
 - El cumplimiento de los correspondientes procedimientos migratorios
 - El respeto de los derechos fundamentales
 - La relación coste-efectividad
 - ¿Qué factores (p. ej., características personales como el género, el origen o la edad; diseño de la alternativa al internamiento) se concluye que aumentan el impacto del internamiento o de las alternativas al internamiento?

3 RESUMEN DEL ACERVO DE LA UE

Internamiento y alternativas al internamiento en el marco de los procedimientos de protección internacional

El texto refundido de la directiva sobre normas de acogida¹³ exige a los Estados miembros estudiar alternativas al internamiento antes de internar a los solicitantes de asilo. El apartado 15 del expositivo establece que "los solicitantes solo podrán ser internados en **circunstancias excepcionales claramente definidas** y establecidas en la presente Directiva, de acuerdo con el principio de **necesidad y proporcionalidad** en lo que se refiere tanto a la forma como a la finalidad de dicho internamiento". En virtud de esta directiva, los Estados miembro solo pueden internar a un solicitante si no se pueden aplicar otras medidas alternativas menos coercitivas de manera efectiva en función del estudio del caso particular¹⁴.

La directiva sobre normas de acogida prevé un listado de seis motivos que podrían **justificar el internamiento** de un solicitante de asilo:

1. Para determinar o verificar su identidad o nacionalidad.
2. Para determinar los elementos en que se basa la solicitud de asilo que no podrían obtenerse sin el internamiento (en particular cuando existe riesgo de fuga).
3. Para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre el derecho del solicitante a entrar en el territorio.
4. En el marco de un procedimiento de retorno, cuando el Estado miembro pueda demostrar sobre la base de criterios objetivos que hay motivos razonables para pensar que la persona presenta la solicitud de asilo para intentar retrasar o frustrar dicho procedimiento.
5. Para la protección de la seguridad nacional y el orden público.
6. En el marco de un procedimiento de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo.

¹³ Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional

¹⁴ Artículo 8(2) de la directiva sobre las normas de acogida (texto refundido)

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Además, de acuerdo con el artículo 18 de la directiva sobre procedimientos de asilo¹⁵, no es legal detener a una persona por la única razón de que sea un solicitante de asilo.

Para garantizar la **no arbitrariedad** del internamiento y el respeto de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional, el listado anterior es completo (artículo 8). También se establecieron varias garantías, como los principios de brevedad, de diligencia debida y de control judicial (artículo 9). Asimismo, el texto refundido de la directiva regula las condiciones de las instalaciones de internamiento, como el acceso a espacios al aire libre y la comunicación con abogados, ONG y familiares (artículo 10). Por otra parte, de acuerdo con el Reglamento de Dublín (artículo 28)¹⁶, "cuando exista un riesgo considerable de fuga, los Estados miembros podrán internar a una persona para garantizar el desarrollo de los procedimientos de traslado de conformidad con el presente Reglamento sobre la base de una evaluación individual y únicamente en la medida en que el internamiento sea proporcionado y no puedan aplicarse efectivamente otras medidas menos coercitivas".

Internamiento y alternativas al internamiento en el marco de los procedimientos de retorno

La directiva de retorno¹⁷ permite a los Estados miembro detener a un inmigrante solo para **preparar su retorno** y/o ejecutar el **procedimiento de expulsión** si no es suficiente la aplicación de medidas menos coercitivas. El artículo 15(4) especifica que el internamiento solo estará justificado si existe una **perspectiva razonable de expulsión**. Más aún, de acuerdo con el artículo 15(5), cada Estado miembro fijará un periodo limitado de internamiento, que no podrá superar los **seis meses**. El artículo 15(6) también permite a los Estados miembro **prorrogar el internamiento** por un periodo adicional de doce meses debido a la falta de cooperación de la persona en cuestión o a demoras en la obtención de terceros países de la documentación necesaria.

El apartado 16 del expositivo de la directiva de retorno dice que: "el recurso al internamiento a efectos de expulsión se debe limitar y supeditar al principio de proporcionalidad por lo que se refiere a los medios utilizados y a los objetivos perseguidos. Solo se justifica el internamiento [...] si la aplicación de medidas menos coercitivas no es suficiente"¹⁸.

No obstante, la directiva de retorno no obliga a los Estados miembro de forma explícita a establecer normas nacionales sobre planes alternativos ni ofrece un listado de ejemplos de dichas medidas alternativas. Sin embargo, el artículo 7, dentro del marco del retorno voluntario, enumera determinadas obligaciones que podrían imponerse a un nacional de un tercer país que se beneficie de un periodo de salida voluntaria para evitar el riesgo de fuga, tales como la comparecencia periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza, la entrega de documentos o la obligación de permanecer en un lugar determinado. No obstante, dichas medidas no pueden considerarse alternativas al internamiento, ya que no existe motivo para el internamiento en caso de retorno voluntario.

¹⁵ DIRECTIVA 2005/85/CE DEL CONSEJO, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, y su texto refundido en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.

¹⁷ 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.

¹⁸ El asunto C-61/11 hace referencia a la interpretación de los artículos 15 y 16 de la Directiva 2008/115. El tribunal concluyó específicamente que dichos artículos deben ser interpretados en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro que prevé la imposición de una pena de prisión a un nacional de un tercer país en situación irregular, por el único motivo de que permanezca en el territorio de ese Estado sin causa justificada, con infracción de una orden de salida de dicho territorio en un plazo determinado.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

4 JURISPRUDENCIA RELEVANTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE Y DEL CEDH

Obligación de estudiar alternativas al internamiento

Dado que el internamiento es una medida excepcional de último recurso, los Estados solo deben estudiar las primeras medidas alternativas y recurrir al internamiento si se considera que dichas alternativas no son adecuadas para lograr el resultado perseguido. La obligación legal de estudiar alternativas al internamiento ha sido reafirmada también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En concreto, en el caso de **El Dridi**, el Tribunal concluyó que la expulsión debería llevarse a cabo aplicando una graduación de las medidas que va desde la medida que más libertad permite al interesado, a saber, la concesión de un plazo para su salida voluntaria, hasta las medidas coercitivas que más la restringen, a saber, el internamiento en un centro especializado. Solo si, a la luz de una evaluación de cada caso concreto, la ejecución de la decisión de retorno corre el riesgo de verse comprometida por el comportamiento de la persona, los Estados miembro pueden privar a dicha persona de su libertad e internarla en un centro.

Riesgo de fuga

El asunto C-528/15 **Al Chodor** hace referencia a la interpretación del artículo 28 del Reglamento de Dublín III sobre las condiciones del internamiento de solicitantes de asilo sobre los que pesa el traslado a otro Estado miembro. El Tribunal concluyó que algunas de las disposiciones de ese Reglamento necesitan de la adopción de medidas por parte de las autoridades nacionales para su ejecución. En ese sentido, el artículo 2(n) del Reglamento de Dublín III exige que los criterios para concluir que existe "riesgo de fuga" deben estar "definidos por ley". El TJUE concluyó que los artículos 2(n) y 28(2) del Reglamento de Dublín III deben interpretarse en el sentido de que exigen a los Estados miembro establecer, en una disposición vinculante de aplicación general, los criterios objetivos en los que se basan las razones que permitan pensar que un solicitante que es objeto de un procedimiento de traslado pueda fugarse. En ausencia de dichos criterios, resulta imposible aplicar el artículo 28(2) y el internamiento por dicho motivo es antijurídico. El Tribunal indicó asimismo que el significado del artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales debe definirse a la luz de la jurisprudencia del TEDH, que exige que toda medida de privación de libertad debe ser accesible, precisa y previsible.

5 FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA RELEVANTES

Estudios REM y consultas *ad hoc*

- Informe de síntesis del estudio de la REM "Uso del internamiento y de las alternativas al internamiento en el contexto de las políticas de inmigración", 2014
- Informe de síntesis del estudio de la REM "La efectividad del retorno en Estados miembro de la UE", 2017
- Consulta *ad hoc* de la REM sobre los procesos de asilo e internamiento, presentada por el PNC REM HU el 31 de julio de 2012
- Consulta *ad hoc* de la REM sobre solicitantes de asilo, presentada por el PNC REM HU el 30 de enero de 2013.
- Consulta *ad hoc* de la REM sobre el internamiento y expulsión de menores, Colección creada el 19 de enero de 2015
- Consulta *ad hoc* de la REM sobre internamiento y condiciones esenciales del internamiento, presentada por el PNC REM FR el 21 de febrero de 2018
- La consulta *ad hoc* 2020.59 sobre internamiento de menores, presentada por el PNC REM BE el 26 de agosto de 2020

Otras fuentes relevantes

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

- British Institute of International and Comparative Law, "Immigration Detention and the Rule of Law: Safeguarding Principles", 2013
- Consejo de Europa, "Veinte directrices sobre el retorno forzado", 2005
- Consejo de Europa, "Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration", 2017
- Consejo de Europa, "Practical Guidance on Alternatives to Immigration Detention: Fostering Effective Results", 2019
- Consejo de Europa, Comisión Europea y Red Europea de Migración, conclusiones de la conferencia "Alternativas efectivas al internamiento de migrantes", abril de 2019
- Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), "Internamiento de solicitantes de protección internacional en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo", 2019
- Comisión Europea, Manual de Retorno, C(2017) 6505, 2017
- European Law Institute, "Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants and the Rule of Law: Checklists and European Standards", 2017.
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, "Detention of third-country nationals in return procedures", 2013
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, "Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures", 2015
- Odysseus Academic Network, "Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation", 2015.
- ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons: Summary Conclusions", 2011.
- ACNUR, Option Paper 1: "Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families", 2015.
- ACNUR, "Compilation of International Human Rights Law and Standards on Immigration Detention", 2018
- ACNUR, "Más Allá de la Detención: Una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, 2014-2019", 2019

6 DEFINICIONES

La Plantilla Común utiliza los siguientes términos clave. Las definiciones se extraen de la última versión del Glosario de la REM disponible en español (2.0) o se traducen de la última versión en inglés (6.0¹⁹), a menos que se indique lo contrario en una nota.

"Fuga" hace referencia a una acción por la que una persona trata de evitar ser sujeto de un procedimiento judicial al no comparecer ante los tribunales.

"Alternativas al internamiento" hace referencia a las medidas no tutelares utilizadas para controlar o limitar la circulación de nacionales de terceros países antes de ejecutar un retorno forzado o adoptar una resolución sobre el derecho de la persona a permanecer en el Estado miembro, y pueden ser la comparecencia periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza o documentos de viaje, o el control electrónico. En el marco

¹⁹ Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

de la UE, de acuerdo con el art. 2(h) de la Directiva 2013/33/UE (texto refundido de la directiva sobre normas de acogida) y el art. 26 de la Directiva 2013/2/UE (texto refundido de la directiva sobre procedimientos de asilo), el internamiento se define como el confinamiento (es decir, la privación de libertad) de un solicitante de protección internacional por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación.

"Solicitante de protección internacional" hace referencia a aquel nacional de un tercer país o apátrida que haya presentado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva.

"Solicitud de protección internacional" hace referencia a una petición de protección de un Estado miembro presentada por un nacional de un tercer país o por un apátrida que pueda interpretarse que desea lograr el estatus de refugiado o recibir protección subsidiaria, y que no solicita expresamente ningún otro tipo de protección, fuera del ámbito de la Directiva 2011/95/UE (texto refundido de la directiva de reconocimiento), que se puede solicitar por separado.

"Procedimiento de asilo": véase "Procedimiento de protección internacional".

"Beneficiario de protección internacional" hará referencia a una persona a la que se ha concedido el estatus de refugiado o protección subsidiaria.

"País de origen" hará referencia al país o países de la nacionalidad o, en el caso de los apátridas, de la anterior residencia habitual.

"Pena o trato degradante" hará referencia al trato que humilla o degrada a una persona, mostrando una falta de respeto o menoscabo de su dignidad humana, o cuando despierta sentimientos de miedo, angustia o inferioridad capaces de romper la resistencia física y moral de la persona.

"Internamiento" hará referencia a la restricción de la libertad de circulación a través del confinamiento ordenado por una autoridad (o autoridades) administrativa o judicial de manera que otro procedimiento pueda ser aplicado (fuente: Glosario de la REM 2.0²⁰).

"Centro de internamiento" hará referencia a un centro especializado utilizado para el internamiento de un nacional de un tercer país de acuerdo a la legislación nacional.

"Procedimiento de Dublín" hará referencia al proceso de determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de protección internacional presentada por un nacional de un tercer país en uno de los Estados miembro. (Fuente: artículo 1 del Reglamento 604/2013).

"Examen de solicitud de asilo": véase "Examen de una solicitud de protección internacional".

"Examen de solicitud de protección internacional": Estudio, resolución o sentencia sobre una solicitud de protección internacional por las autoridades competentes conforme a la Directiva 2013/32/UE (texto refundido de la directiva sobre procedimientos de asilo) y la Directiva 2011/95/UE (texto refundido de la directiva de reconocimiento), excepto los procedimientos de determinación del Estado miembro de la UE responsable de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Reglamento de Dublín III).

"Retorno forzado" hará referencia, en un contexto general, a retorno obligado de una persona al país de origen, de tránsito o un tercer país (país de retorno), basado en una decisión administrativa o judicial. En el ámbito de la UE, hará referencia al proceso de volver (bien en acatamiento voluntario o forzoso de una obligación de retorno) al país de origen, a un país de tránsito con arreglo a acuerdos de readmisión

²⁰ A efectos de este estudio queda excluido el internamiento penal, que es la privación de libertad aplicada a nacionales o extranjeros a consecuencia de un delito o una sentencia penal. El internamiento administrativo al que se hace aquí referencia es una decisión administrativa o civil adoptada habitualmente por las autoridades de inmigración y que opera de forma independiente a las facultades otorgadas a la policía y los tribunales penales.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

comunitarios o bilaterales o de otro tipo, o a un tercer país al que el nacional de un tercer país decida volver voluntariamente y en el cual será admitido.

"Derechos fundamentales" son garantías legales universales sin las cuales las personas y grupos no pueden asegurar sus libertades fundamentales y su dignidad humana y que se aplican por igual a todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, idioma, o cualquier otro estatus según el sistema jurídico de un país sin ninguna condición.

"Protección internacional" hará referencia, en un contexto global, a "las acciones de la comunidad internacional basadas en el derecho internacional que tienen por objetivo proteger los derechos fundamentales de una categoría específica de personas fuera de sus países de origen, y que carecen de la protección nacional de sus respectivos países", y en el ámbito de la UE, a "la protección que engloba los estatutos de refugiado y de protección subsidiaria".

"Inmigrante irregular" hace referencia, en un contexto global, a una persona que, debido a su entrada ilegal, al incumplimiento de una condición de entrada o al vencimiento de su base legal de entrada o residencia, carece del estatus legal para el tránsito o residencia en un país de destino. En el ámbito de la UE, nacional de un tercer país presente en el territorio de un Estado Schengen que no cumple, o ha dejado de cumplir, las condiciones de entrada establecidas en el Reglamento (UE) 2016/399 (Código de Fronteras Schengen) u otras condiciones para la entrada.

"Procedimiento de protección internacional": Conjunto de medidas descritas en la Directiva 2013/32/UE (texto refundido de la directiva sobre procedimientos de asilo) que englobará todos los pasos necesarios para conceder y retirar la protección internacional, desde la presentación una solicitud de protección internacional hasta la resolución definitiva en los procesos de apelación.

"Retorno" hará referencia al traslado de una persona que regresa de un país a su país de origen, país de nacionalidad o país de residencia habitual, normalmente después de haber pasado un periodo significativo de tiempo en otro país, ya sea voluntario, forzado, asistido o espontáneo.

"Decisión de retorno" hará referencia a una decisión o acto de naturaleza administrativa o judicial por el que se declare irregular la situación de un nacional de un tercer país y se imponga o declare una obligación de retorno.

"Retorno voluntario" hará referencia al retorno asistido o independiente al país de origen, de tránsito o un tercer país, basado en la libre voluntad del retornado.

7 GRUPO ASESOR

Se ha creado un Grupo Asesor (GA) en el marco de este estudio con el propósito de (i) desarrollar las especificaciones (comunes) del estudio, (ii) ofrecer apoyo a los PNC de la REM durante el desarrollo de las contribuciones nacionales al estudio, y (iii) ofrecer apoyo a la redacción del informe de síntesis. Además de COM (DG HOME) y el proveedor de servicios de la REM (ICF-Odysseus), también son miembros del GA los PNC de la REM de BE, DE, FR, EE, LU, LT, LV, PL, SE, SI.

Grupo asesor

- COM (Alexander Smits, DG HOME)
- COM (Ioana Pellin, DG HOME)
- COM (Martina Belmonte, DG JRC)
- COM (Simon McMahon, DG JRC)
- FRA (Julia Behrens)
- PNC BE (Isabelle Raes)
- PNC DE (Friederike Haberstroh y Janne Grote)

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

- PNC FR (Anne-Cécile Jarasse y Christelle Caporali-Petit)
- PNC EE
- PNC LU (Adolfo Sommaribas)
- PNC LT
- PNC LV
- PNC PL (Joanna Sosnowska)
- PNC SE – Dirección del GA (Marie Bengtsson)
- PNC SI (Luka Žigante)
- Experto de la red Odysseus (Lilian Tsourdi, Philippe DE BRUYCKER)
- Proveedor de servicios IC/REM (Sara Bagnato, Roberta Vasile, Martina Griffo)

8 CALENDARIO

Se propone el siguiente calendario para los siguientes pasos del estudio:

Fecha	Acción
Especificaciones del estudio	
27 de febrero	Primera reunión del GA
20 de abril	Reparto del primer borrador al GA
Semana del 5 de octubre	Reparto del segundo borrador al GA (plazo de una semana para su revisión)
12 de octubre de 2020	Segunda reunión del GA
Semana del 22 de octubre	Reparto del tercer borrador a los PNC (plazo de dos semanas para su revisión)
Semana del 4 de enero de 2021	Publicación del estudio
Informe de síntesis	
5 de abril de 2001	Remisión de los informes nacionales por parte de los PNC REM
7 de mayo de 2021	Primer informe de síntesis para la COM y los miembros del GA (una semana para enviar comentarios)
14 de mayo	Plazo límite para enviar comentarios (una semana para responder y finalizar)
28 de mayo	Envío del primer informe a todos los PNC (dos semanas para comentar)
14 de junio	Plazo límite para enviar comentarios
28 de junio	Envío del segundo borrador a todos los PNC (dos semanas para comentar)
12 de julio	Plazo límite para enviar comentarios
26 de julio	Envío del tercer borrador (definitivo) a todos los PNC (dos semanas para comentar)

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Fecha	Acción
9 de agosto (por confirmar, dependiendo de las vacaciones)	Plazo límite para enviar comentarios
4 de septiembre	Finalización del informe de síntesis, publicación y difusión

9 PLANTILLA PARA LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES

La plantilla adjunta a continuación detalla la información que debe aparecer en las contribuciones nacionales de los PNC REM y Noruega a este estudio. La nota indica el número de páginas orientativo que debe comprender cada apartado. Los informes nacionales no deberían superar un total de **50 páginas** (excluido el anexo). También se aplicará un límite de **25 páginas** al informe de síntesis (excluido el anexo) para garantizar que es conciso y accesible.

Plantilla común del Estudio REM 2020

Contribución nacional de **[España]**

***Exención de responsabilidad:** La siguiente información ha sido proporcionada principalmente con el propósito de contribuir a un informe de síntesis para este estudio REM. El PNC REM ha proporcionado información que, por cuanto le consta, está actualizada y es objetiva y fiable dentro del contexto y los límites de este estudio. Por lo tanto, es posible que la información no proporcione una descripción completa y no represente la totalidad de las políticas oficiales del Estado miembro de los PNC REM.*

Hoja informativa [máx. 2 páginas]

*La hoja informativa servirá de descripción general de los **informes nacionales**, presentando el estudio y esbozando los hechos y datos clave de todos los apartados, con particular énfasis en aquellos elementos que serán relevantes para los responsables políticos (nacionales).*

Incluir un resumen conciso de las principales conclusiones de los apartados 1 a 4:

No se interna a los **solicitantes de asilo** por el mero hecho de ser solicitantes de asilo. De ahí que nuestro marco legislativo no prevea medidas alternativas al internamiento para los solicitantes de asilo.

No obstante, algunos solicitantes de asilo son internados o privados de libertad de circulación cuando presentan, registran o formalizan su solicitud de protección internacional. Además, continúan internados o privados de libertad de circulación mientras se examina su solicitud por motivos distintos al buen final del procedimiento de asilo. Esto sucede cuando solicitantes sin documentos de viaje válidos solicitan asilo en un puesto fronterizo, donde no se les permite ingresar al país, y en aeropuertos y puertos se los mantienen en lugares cerrados hasta que se resuelve su solicitud. También se confina a los solicitantes de asilo mientras se examina su solicitud si la presentan después de ser internados en un centro de internamiento de inmigrantes para garantizar su expulsión del país. En ambos casos, se aplica un procedimiento fronterizo para que la resolución sobre su solicitud se adopte con celeridad.

En España, las alternativas al internamiento en los **procedimientos de retorno** son:

- Comparecencia periódica.
- Residencia en un lugar concreto.
- Entrega del pasaporte u otros documentos de identidad.
- Arresto (máx. 72 horas) antes del internamiento, en instalaciones policiales.
- Cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente.

De ellas, la presentación regular ante las autoridades y la entrega del pasaporte u otros documentos de identidad son las medidas adoptadas con más frecuencia, aunque no hay estadísticas al respecto. El incumplimiento de las mismas puede interpretarse como un indicador claro del riesgo de fuga y justifica el internamiento cuando la persona es detenida de nuevo.

La duración media del internamiento se sitúa entre 20 y 30 días, y la ley establece un periodo máximo de 60 días.

La detención en instalaciones policiales (mucho más disponibles que los centros de internamiento) suele ser una buena opción para ejecutar el retorno si se detiene a una persona contra la cual ya se ha dictado una decisión de retorno.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Si bien las alternativas al internamiento son ordenadas por el encargado del expediente, el internamiento es ordenado por un juez. Las personas en situación de vulnerabilidad no están sujetas a internamiento; los casos se evalúan de forma individual.

La efectividad del internamiento está aumentando, y ya se sitúa por encima del 50 %. No existen datos con respecto a las alternativas, aunque la experiencia muestra que solo funcionan con retornados que muestran un nivel mínimo de colaboración.

Apartado 1: Políticas nacionales y marco jurídico: avances desde 2015²¹

Este apartado tiene como objetivo ofrecer una actualización sobre el marco jurídico y de políticas de internamiento y el uso de alternativas al internamiento desde 2015 hasta diciembre de 2020. Las preguntas 1 a 4 hacen referencia a ambos procedimientos migratorios: asilo y retorno. Como tal, ofrece una descripción general de las principales novedades jurídicas y políticas desde 2015 hasta diciembre de 2020, así como de las categorías de nacionales de terceros países que pueden quedar sujetos a internamiento en Estados miembros y Noruega de conformidad con el derecho y la práctica nacionales.

Q1. Indicar las novedades que se hayan producido desde 2015 en el marco jurídico y de políticas sobre **internamiento relativo a procedimientos de protección internacional y de retorno.**

Proporcione una breve descripción de la legislación nacional, los motivos de internamiento o los diferentes tipos de internamiento, a partir de 2015, y la justificación de los cambios introducidos. Detalle cada tipo de internamiento que existe para colectivos específicos (p. ej., mujeres o familias).

No ha habido modificaciones en la legislación española de asilo desde 2015. La situación en lo concerniente al internamiento o las alternativas al internamiento sigue siendo la descrita en la hoja informativa.

Desde 2015 no se han producido cambios con respecto al internamiento relacionado con procedimientos de retorno.

Está permitido el internamiento por un máximo de 60 días y debe ser ordenado por un juez. Conforme a derecho, los menores también pueden ser sometidos a internamiento en centros como parte de una unidad familiar, pero es una opción que no se utiliza en la práctica.

Q2. Detalle cualquier cambio legislativo o de políticas con respecto al uso de alternativas al internamiento en procedimientos de protección internacional y de retorno que se haya producido desde el último estudio de la REM sobre internamiento y alternativas al internamiento (2014)

No hay cambios desde 2014.

Q3. Complete la tabla siguiente en relación con las categorías de nacionales de terceros países a quienes puede someterse a internamiento en su Estado (miembro). Puede remitirse a la información incluida en el

²¹ La REM publicó su último estudio sobre el internamiento y las alternativas al internamiento en 2014, por lo que este estudio cubrirá el periodo 2015-2020. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

estudio de la REM de 2014 sobre internamiento y sus alternativas. Destaque cualquier cambio que se haya producido desde entonces.

Observación: Los menores y otros grupos vulnerables no están incluidos en esta tabla porque son una categoría transversal; en cambio, estos grupos se abordan en otra pregunta (Q5) que figura después de la tabla.

Tabla 1. Categorías de nacionales de terceros países que pueden someterse a internamiento

	Categorías de nacionales de terceros países	¿Se puede internar a los nacionales de terceros países que pertenecen a esta categoría? Sí/No	En caso afirmativo, ¿cuál es la base legal del internamiento? <i>Enumere los motivos de internamiento</i>	¿Qué alternativas al internamiento existen para esta categoría? <i>Enumere con puntos las alternativas al internamiento existentes para cada categoría. En el apartado 2 se recogerán más detalles sobre cada medida.</i>	¿Cuáles son las autoridades (judiciales y no judiciales) que participan en la decisión de someter a internamiento a la persona o aplicar una alternativa al internamiento?
Protección internacional	Solicitantes de protección internacional en procedimientos ordinarios	No			
	Solicitantes de protección internacional en procedimientos fronterizos	No (ya se encuentran internados)			
Procedimientos de retorno	Migrantes irregulares detectados en el territorio	Sí	Ley de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social)	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación regular ante las autoridades. - Residencia en un lugar concreto. - Entrega del pasaporte u otros documentos de identidad. - Arresto (máx. 72 horas) antes del internamiento. En instalaciones policiales. - Cualquier otra medida que el juez estime adecuada y suficiente. 	El juez de instrucción dispone el internamiento. El encargado del expediente (agente de policía) también puede disponer alternativas.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Personas contra las que se ha dictado una decisión de retorno	Sí	Ídem	Ídem	Ídem
Migrantes irregulares detectados en la frontera	Sí	Ídem	Ídem	Ídem

Q4. ¿Dentro del marco jurídico nacional de su Estado (miembro) es posible internar a personas pertenecientes a **colectivos vulnerables**, tales como menores, familias con hijos, mujeres embarazadas o personas con necesidades especiales? Indique si las personas pertenecientes a estos grupos vulnerables están exentas del internamiento o si pueden ser objeto de este tipo de medidas en determinadas circunstancias.

Sí/ No

En caso afirmativo, ¿en qué condiciones se puede internar a personas vulnerables?

	Procedimientos de protección internacional	Procedimientos de retorno
	<i>Indique si las personas que pertenecen a estos colectivos vulnerables pueden ser objeto de internamiento y en qué circunstancias. Indique asimismo si se ofrecen alternativas al internamiento.</i>	<i>Indique ahora si las personas que pertenecen a estos colectivos vulnerables pueden ser objeto de internamiento y en qué circunstancias. Indique asimismo si se ofrecen alternativas al internamiento.</i>
Menores no acompañados	No	No. Son alojados en entidades públicas de protección de menores.
Personas con discapacidad	No	Se evalúa caso por caso.
Personas de edad avanzada	No	Se evalúa caso por caso.
Familias con hijos y padres solteros con un menor	No	Sí (no se usa en la práctica).
Personas con enfermedades graves y personas con trastornos mentales	No	No serían internados dependiendo de la evaluación individual.
Víctimas de la trata de personas	No	En principio, son derivadas a las instituciones apropiadas.
Mujeres embarazadas	No	Se evalúa caso por caso.
Otras personas en situación de vulnerabilidad	No	Se evalúa caso por caso.

Apartado 2: Disponibilidad y organización práctica de las alternativas al internamiento

Este apartado explora la disponibilidad de diferentes tipos de alternativas al internamiento para las diferentes categorías de nacionales de terceros países. Para cada categoría, explora la organización práctica de la alternativa, incluyendo información sobre las autoridades u organizaciones responsables de gestionar la puesta en marcha de las alternativas, las condiciones que debe cumplir el nacional de un tercer país para poder acceder a una alternativa al internamiento, e información sobre los mecanismos existentes para supervisar que el nacional de un tercer país cumple esas condiciones.

Se solicita a los PNC de la REM que proporcionen información sobre los desafíos asociados a la puesta en marcha de las alternativas, así como los ejemplos de buenas prácticas en su Estado (miembro) que deseen compartir.

Q5. Complete la tabla siguiente indicando si existen **alternativas al internamiento para los nacionales de terceros países en su Estado (miembro)** y facilitando información sobre la organización práctica de cada alternativa (incluidos los mecanismos existentes para supervisar el cumplimiento de dicha alternativa o su progreso).

La respuesta en lo que respecta a la protección internacional es "No", de acuerdo con la hoja informativa. No obstante, el solicitante debe comunicar una dirección a las autoridades competentes y cualquier cambio en la misma para facilitar la comunicación durante el proceso y la notificación de la resolución.

Tabla 2.1 Alternativas al internamiento disponibles para nacionales de terceros países

	Alternativas a la detención	Sí/No
A1	<p>Obligaciones de comparecencia (p. ej., comparecencia periódica ante las autoridades policiales o de inmigración)</p> <p><i>Proporcione información sobre la frecuencia y la autoridad ante la que deben comparecer las personas sujetas a esta medida</i></p> <p>Comparecencia ante la autoridad competente (Policía Nacional). La frecuencia la</p>	Sí

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

	decide el encargado del expediente.	
A2	Obligación de entregar el pasaporte, documento de viaje o documento de identidad	Sí
A3	Requisito de comunicar la dirección a las autoridades (incluido solicitar permiso para ausentarse o cambiar de dirección)	No
A4	Requisito de residir en un lugar determinado (p. ej., una región específica o un centro). <i>Especifique si se considera el arresto domiciliario una alternativa al internamiento.</i> No se incluiría el arresto domiciliario.	Sí
A5	Libertad bajo fianza (con o sin garantías) <i>Proporcione información sobre cómo se fija el importe, si lo puede pagar un tercero (p. ej.,</i>	No

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

	<i>un familiar, una ONG o un grupo de la comunidad) y en qué momento se devuelve el dinero</i>	
A6	Supervisión electrónica (p. ej., marcado)	No
A7	Libertad bajo la responsabilidad de un tutor/garante. <i>Indique información sobre a quién podría nombrarse tutor/garante (p. ej., un familiar, una ONG o un grupo de la comunidad)</i>	
A8	Libertad bajo la responsabilidad de un trabajador social o al amparo de un plan de atención.	No
A9	Programa de gestión de la comunidad (es decir, programas en los que las personas viven de forma independiente en la comunidad y tienen asignado un encargado del expediente) o programa de encargado (en los que las	No

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

	personas reciben asistencia personalizada)	
A10	Otras medidas alternativas disponibles en su Estado (miembro). Especifique. El juez, conforme a derecho, puede imponer cualquier otra medida considerada adecuada y suficiente.	Sí

Q5.1 Entre las alternativas indicadas anteriormente, indique cuáles (entre las previstas en la ley) son las **más utilizadas y por qué?** Indique el periodo específico si es relevante

Las alternativas más usadas son la comparecencia periódica y la entrega de documentos de identidad viaje, ya que impiden la salida al extranjero y son de fácil supervisión.

Q5.2 Describa brevemente cada una de las alternativas enumeradas. Copie y pegue la tabla siguiente las veces que sea necesario.

Tabla 2.2 Descripción de las alternativas al internamiento disponibles para nacionales de terceros países

Nombre de las alternativas (indicadas en la tabla 2) Comparecencia periódica	
<i>Indique en qué consiste y su duración máxima</i>	Comparecer en una comisaría (concreta o no) en intervalos regulares que deben fijarse
<i>Base jurídica (leyes, normas no vinculantes, otras directrices). Proporcionar referencia a las fuentes originales</i>	Ley de extranjería
<i>¿Se utiliza en la práctica? Proporcione los datos disponibles para el periodo 2016-2020</i>	Sí. No hay estadísticas disponibles.
<i>Autoridades nacionales responsables de gestionar la alternativa</i>	Policía Nacional.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

<i>Interlocutores participantes (ONG, servicios sociales, entidades privadas, otros interlocutores públicos...)</i>	No.
<i>Obligaciones vinculadas a la concesión de la alternativa (si son relevantes)</i>	
<i>Consecuencias del incumplimiento de la alternativa (¿el incumplimiento de la alternativa conlleva automáticamente el internamiento, o se determina cada caso de forma individual?)</i>	Si se incumple, es una prueba clara de riesgo de fuga. Si consecuencia, si se detiene a la persona, hay motivos para someterla a internamiento.
<i>Mecanismos existentes para supervisar el cumplimiento de las condiciones por parte del nacional de un tercer país (si son relevantes)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar las condiciones de la alternativa y el tratamiento de los nacionales de terceros países.</i>	
<i>¿Se ha llevado a cabo una evaluación (a nivel nacional) para medir la efectividad de esta alternativa al internamiento? Proporcione las fuentes, referencias o información online disponible. Especifique qué se entiende por "efectividad" y qué aspectos se evalúan.</i>	No se ha realizado ninguna evaluación a nivel nacional de efectividad de las alternativas al internamiento.

Nombre de las alternativas (indicadas en la tabla 2) Residencia en un lugar concreto	
<i>Indique en qué consiste y su duración máxima</i>	Este "lugar" no está definido.
<i>Base jurídica (leyes, normas no vinculantes, otras directrices). Proporcionar referencia a las fuentes originales</i>	Ley de extranjería
<i>¿Se utiliza en la práctica? Proporcione los datos disponibles para el periodo 2015-2020</i>	No.
<i>Autoridades nacionales responsables de gestionar la alternativa</i>	Policía Nacional.
<i>Interlocutores participantes (ONG, servicios sociales, entidades privadas, otros interlocutores públicos...)</i>	No.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

<i>Obligaciones vinculadas a la concesión de la alternativa (si son relevantes)</i>	
<i>Consecuencias del incumplimiento de la alternativa (¿el incumplimiento de la alternativa conlleva automáticamente el internamiento, o se determina cada caso de forma individual?)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar el cumplimiento de las condiciones por parte del nacional de un tercer país (si son relevantes)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar las condiciones de la alternativa y el tratamiento de los nacionales de terceros países.</i>	
<i>¿Se ha llevado a cabo una evaluación (a nivel nacional) para medir la efectividad de esta alternativa al internamiento? Proporcione las fuentes, referencias o información online disponible. Especifique qué se entiende por "efectividad" y qué aspectos se evalúan.</i>	

Nombre de las alternativas (indicadas en la tabla 2) Entrega de documentos de identidad o viaje	
<i>Indique en qué consiste y su duración máxima</i>	Los documentos se guardan en la comisaría de policía y entrega un certificado a la persona.
<i>Base jurídica (leyes, normas no vinculantes, otras directrices). Proporcionar referencia a las fuentes originales</i>	Ley de extranjería
<i>¿Se utiliza en la práctica? Proporcione los datos disponibles para el periodo 2015-2020</i>	Sí. No hay datos disponibles.
<i>Autoridades nacionales responsables de gestionar la alternativa</i>	Policía Nacional.
<i>Interlocutores participantes (ONG, servicios sociales, entidades privadas, otros interlocutores públicos...)</i>	No.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

<i>Obligaciones vinculadas a la concesión de la alternativa (si son relevantes)</i>	
<i>Consecuencias del incumplimiento de la alternativa (¿el incumplimiento de la alternativa conlleva automáticamente el internamiento, o se determina cada caso de forma individual?)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar el cumplimiento de las condiciones por parte del nacional de un tercer país (si son relevantes)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar las condiciones de la alternativa y el tratamiento de los nacionales de terceros países.</i>	
<i>¿Se ha llevado a cabo una evaluación (a nivel nacional) para medir la efectividad de esta alternativa al internamiento? Proporcione las fuentes, referencias o información online disponible. Especifique qué se entiende por "efectividad" y qué aspectos se evalúan.</i>	

Nombre de las alternativas (indicadas en la tabla 2) Arresto en instalaciones policiales.	
<i>Indique en qué consiste y su duración máxima</i>	Arresto en instalaciones policiales por un periodo máximo de 72 horas. Existen comisarías de policía en más lugares que centros de internamiento. Se puede utilizar si ya se ha emitido la orden de retorno y solo queda notificarla, y si se puede organizar la expulsión en ese breve periodo de tiempo.
<i>Base jurídica (leyes, normas no vinculantes, otras directrices). Proporcionar referencia a las fuentes originales</i>	Ley de extranjería
<i>¿Se utiliza en la práctica? Proporcione los datos disponibles para el periodo 2015-2020</i>	Sí.
<i>Autoridades nacionales responsables de gestionar la alternativa</i>	Policía Nacional.
<i>Interlocutores participantes (ONG, servicios sociales, entidades privadas, otros interlocutores públicos...)</i>	No.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

<i>Obligaciones vinculadas a la concesión de la alternativa (si son relevantes)</i>	
<i>Consecuencias del incumplimiento de la alternativa (¿el incumplimiento de la alternativa conlleva automáticamente el internamiento, o se determina cada caso de forma individual?)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar el cumplimiento de las condiciones por parte del nacional de un tercer país (si son relevantes)</i>	
<i>Mecanismos existentes para supervisar las condiciones de la alternativa y el tratamiento de los nacionales de terceros países.</i>	Juez, fiscal, Defensor del Pueblo.
<i>¿Se ha llevado a cabo una evaluación (a nivel nacional) para medir la efectividad de esta alternativa al internamiento? Proporcione las fuentes, referencias o información online disponible. Especifique qué se entiende por "efectividad" y qué aspectos se evalúan.</i>	

Q6. Indique los **desafíos prácticos vinculados a la aplicación de cada alternativa** al internamiento disponible en su Estado (miembro) en función de los estudios o evaluaciones existentes o en información recibida de las autoridades competentes, en especial en relación con... (añadir más columnas si es necesario). Desarrolle su respuesta con una breve descripción. Utilice las mismas alternativas detalladas en la pregunta Q8.

Desafío	Comparecencia periódica	Residencia en un lugar concreto	Entrega de documentos	Arresto
Disponibilidad de instalaciones de alojamiento (camas)	No	No	No	Sí
Disponibilidad de personal supervisión	No	No	No	Sí
Costes administrativos	No	No	No	Sí
Mecanismos de control de los movimientos de la persona	No	No	No	Sí
Obstáculos legislativos	No	Sí. Aunque están descritas en la ley, lo estricto de su aplicación varía.	No	Sí

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Aspectos relacionados con la situación de nacionales de terceros países (p. ej., recursos económicos limitados, ausencia de residencia fija o apoyo de la comunidad)	Sí. Es fácil el incumplimiento.	Sí. Es fácil el incumplimiento	No	No
Otros desafíos				

Q7. Indique las **ventajas prácticas vinculadas a la aplicación de cada alternativa** al internamiento disponible en su Estado (miembro) en comparación con el internamiento, en función de los estudios o evaluaciones existentes o en información recibida de las autoridades competentes, en especial en relación con... (añadir más columnas si es necesario). Desarrolle su respuesta con una breve descripción. Utilice las mismas alternativas detalladas en la pregunta Q7.

Ventaja	Comparecencia periódica	Residencia en un lugar concreto	Entrega documentos	Arresto
Disponibilidad de instalaciones de alojamiento (camas)	No aplicable	No aplicable	No aplicable	Disponibles en las comisarías, pero con capacidad limitada
Disponibilidad de personal y supervisión	Sí, pero puede suponer un desafío si se utiliza de forma masiva	No se utiliza	Sí	Sí
Costes administrativos	Sí, son bajos		Sí, son bajos	Altos, pero es efectiva
Mecanismos de control de los movimientos de la persona	No aplicable		No aplicable	Necesario
Obstáculos legislativos				
Aspectos relacionados con la situación de nacionales de terceros países (p. ej., recursos económicos limitados, ausencia de residencia fija o apoyo de la comunidad)				
Otras ventajas				

Apartado 3: Procedimientos de evaluación y criterios aplicados para someter a nacionales de terceros países a alternativas al internamiento

Este apartado examina los procedimientos de evaluación y los criterios/parámetros aplicados por los Estados miembros y Noruega a la hora de decidir si someter al nacional de un tercer país a internamiento o utilizar una alternativa. Este apartado explorará también cómo deciden las autoridades qué alternativa al internamiento es la más adecuada para un caso concreto.

Este apartado parte del supuesto de que existen motivos para el internamiento y no analiza de forma concreta cómo se evalúa la existencia de dichos motivos.

El apartado comienza con una descripción general de los pasos dados para decidir utilizar una alternativa en lugar de someter a la persona a internamiento. Posteriormente, las preguntas exploran el momento en que se lleva a cabo la evaluación, si se realiza una evaluación individual, qué autoridades participan en el procedimiento de evaluación y qué criterios se aplican para determinar si se utiliza el internamiento o una alternativa.

En este apartado evaluará cómo se valoran los factores de vulnerabilidad a la hora de tomar una decisión sobre internamiento y al evaluar si se opta por el internamiento o por una alternativa.

Q8. Proporcione una **descripción general del momento y la forma en que se adopta la decisión** de utilizar una alternativa en vez de someter a una persona a internamiento. Responda tomando en consideración los aspectos siguientes:

- i. ¿La valoración entre internamiento y alternativas al internamiento se realiza a la vez que se estudian los motivos de internamiento o en otro momento?
- ii. ¿En qué circunstancias se rechazan los motivos de internamiento a favor de una alternativa al internamiento?
- iii. ¿El procedimiento varía dependiendo de las categorías de nacionales de terceros países o de su país de origen (p. ej., en caso de situación especial en dicho país)?
- iv. ¿Qué autoridades participan en el procedimiento? Especifique sus respectivas responsabilidades (consultivo, toma de decisiones...)

Procedimiento de protección internacional

Tal y como se indica en la hoja informativa, nuestro marco legislativo no prevé medidas alternativas al internamiento para los solicitantes de asilo. No obstante, algunos solicitantes de asilo son internados o privados de libertad de circulación cuando presentan, registran o formalizan su solicitud de protección internacional. Además, continúan internados o privados de libertad de circulación mientras se examina su solicitud por motivos distintos al buen final del procedimiento de asilo. Esto sucede cuando solicitantes sin documentos de viaje válidos solicitan asilo en un puesto fronterizo, donde no se les permite ingresar al país, y en aeropuertos y puertos se los mantienen en lugares cerrados hasta que se resuelve su solicitud. También se confina a los solicitantes de asilo mientras se examina su solicitud si la presentan después de ser internados en un centro de internamiento de inmigrantes para garantizar su expulsión del país. En ambos casos, se aplica un procedimiento fronterizo para que la resolución sobre su solicitud se adopte con celeridad.

Procedimiento de retorno

- i. ¿La valoración entre internamiento y alternativas al internamiento se realiza a la vez que se estudian los motivos de internamiento o en otro momento? Después de iniciar el procedimiento administrativo de retorno se puede recurrir a las alternativas o solicitar el internamiento al juez.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

ii. *¿En qué circunstancias se rechazan los motivos de internamiento a favor de una alternativa al internamiento?* Capacidad insuficiente de internamiento, pocas perspectivas de expulsión, personas vulnerables.

iii. *¿El procedimiento varía dependiendo de las categorías de nacionales de terceros países o de su país de origen (p. ej., en caso de situación especial en dicho país)?* No.

iv. *¿Qué autoridades participan en el procedimiento? Especifique sus respectivas responsabilidades (consultivo, toma de decisiones...)* El encargado del expediente (agente de la Policía Nacional) decide si se aplican alternativas al internamiento o solicita el internamiento al juez.

OBSERVACIÓN: El arresto se produce desde el primer momento y es sustituido por otras medidas si no se puede proceder a la expulsión en un plazo de 72 horas.

Otro (si se indica en la Tabla I)

Q9. ¿Se **estudia sistemáticamente** la posibilidad de ofrecer alternativas al internamiento al evaluar la necesidad de internar a una persona en su Estado (miembro)? Proporcione respuestas separadas para los procesos de protección internacional y de retorno.

Procedimientos de protección internacional:

Ver respuesta anterior

Sí/No

Detalles:

Procedimientos de retorno:

Sí/No

Detalles: Primero se estudia el arresto/internamiento, ya que son las únicas medidas efectivas. Solo después se toman en consideración el resto de alternativas, excepto en el caso de las personas vulnerables.

Q10. Cuando existen motivos para autorizar el internamiento, ¿qué **consideraciones o criterios** se aplican para decidir si someter al nacional de un tercer país a internamiento o se le aplica una alternativa?

Consúltese la hoja informativa para la protección internacional.

Criterios	Procedimientos de protección internacional	Procedimientos de retorno
Idoneidad de la alternativa a las necesidades del caso concreto	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Criterios	Procedimientos de protección internacional	Procedimientos de retorno
Rentabilidad	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>
Nacionalidad o país de origen/retorno (p. ej., consideraciones sobre la situación concreta en el país de origen)	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>
Nivel de riesgo de fuga	<i>Sí/No, desarrolle cómo se evalúa</i>	<i>Sí/No, desarrolle cómo se evalúa</i>
Vulnerabilidad	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>
Medidas jurídicas menos invasivas que afecten a los derechos humanos	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i>
Otro	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i> <i>Detalles:</i>	<i>Sí/No, desarrolle la respuesta</i> <i>Detalles:</i>

- Q.10.1. Si la **vulnerabilidad** es uno de los criterios aplicados a la hora de evaluar si aplicar a la persona una alternativa en lugar de someterla a internamiento, **describa cómo se evalúa la vulnerabilidad** (p. ej., la autoridad responsable y el procedimiento aplicado). Proporcione respuestas separadas para los procesos de protección internacional y de retorno.

Elementos de vulnerabilidad tomados en consideración (menores no acompañados, familias con hijos, mujeres embarazadas, personas con necesidades especiales, víctimas de violencia, etc.)

- ¿Las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan caso por caso o se basan en categorías o grupos predefinidos?
- ¿Qué autoridades u organizaciones llevan a cabo la evaluación?
- Procedimientos seguidos

Procedimientos de protección internacional

Véase la respuesta a la pregunta 8.

Procedimientos de retorno

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Elementos de vulnerabilidad tomados en consideración (menores no acompañados, familias con hijos, mujeres embarazadas, personas con necesidades especiales, víctimas de violencia, etc.): edad avanzada, embarazo, salud física y mental, víctimas.

- *¿Las evaluaciones de vulnerabilidad se realizan caso por caso o se basan en categorías o grupos predefinidos?* Caso por caso.
- *¿Qué autoridades u organizaciones llevan a cabo la evaluación?* Policía Nacional, con la evaluación de los servicios e instituciones correspondientes.
- *Procedimientos seguidos:* se toma en consideración toda la información relevante (informes policiales, informes médicos, evaluaciones de otras instituciones). Si posteriormente cambian las circunstancias o aparece información nueva, se pueden revertir las decisiones.

Q11. ¿De qué recursos jurídicos disponen los nacionales de terceros países contra la decisión de optar por el internamiento en vez de por una alternativa al internamiento? *Desarrolle su respuesta.* Proporcione respuestas separadas para los procesos de protección internacional y de retorno.

Procedimientos de protección internacional:

Las garantías de los solicitantes de asilo se refuerzan en los procedimientos fronterizos, se deben tomar decisiones en pocos días, y en casos completos se retrasa la aplicación para estudiar el caso con mayor detenimiento y se libera al solicitante.

Procedimientos de retorno: Un juez decide el internamiento, que se puede recurrir por cauces judiciales.

Q12. ¿Con qué apoyo (jurídico, social, psicológico) cuentan los inmigrantes mientras se toma la decisión sobre someterlos a internamiento o aplicarles una medida alternativa al internamiento?

Procedimientos de protección internacional:

Véase la respuesta a la pregunta 8.

Procedimientos de retorno: Se ofrece interpretación y asistencia jurídica gratuita desde el inicio. Las personas arrestadas disponen de asistencia médica. En los centros de internamiento se ofrece asistencia jurídica, social y psicológica.

Apartado 4: Repercusión del internamiento y de las alternativas al internamiento en la efectividad de los procedimientos de retorno y protección internacional

Este apartado tiene como objetivo comparar los efectos que el internamiento y las alternativas al internamiento tienen sobre la efectividad de los procedimientos de retorno y protección internacional.

La repercusión que someter a nacionales de terceros países a internamiento o aplicarles medidas alternativas al internamiento tiene sobre la efectividad de los procedimientos de retorno y protección internacional de los Estados miembros se evalúa en función de tres indicadores clave, que son el grado

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

en que las medidas: i) garantizan el cumplimiento de los procedimientos de migración (incluida la rápida y justa resolución de casos, facilitar el retorno voluntario y forzoso, reducir las fugas); ii) defienden los derechos fundamentales; y iii) mejoran la rentabilidad de la gestión migratoria.

Si bien se intenta comparar la repercusión que el internamiento y las medidas alternativas al internamiento tienen sobre cada uno de estos aspectos de la efectividad, se reconoce que es probable que el tipo de personas sometidas a internamiento o a las que se aplican alternativas al internamiento (y sus circunstancias correspondientes) difieran entre sí de forma significativa, por lo que hay que tomar con cautela las comparaciones que se realicen.

Garantizar el cumplimiento de los procedimientos migratorios

Observación: Si es posible, proporcione datos separados sobre los procedimientos de protección internacional (Q13 y Q14) y los de retorno (Q14 y Q16). Si no es posible, explique por qué y responda a ambos procedimientos en las preguntas Q16 y Q17.

Q13. Proporcione las estadísticas disponibles en su país del último año disponible sobre el **número de solicitantes de asilo** sometidos a internamiento o con medidas alternativas al internamiento durante el procedimiento de protección internacional **que se han fugado**.

Si es posible, distinga entre los diferentes tipos de alternativas al internamiento disponibles en su país (añada cuantas filas sea necesario).

Número de nacionales de terceros países en internamiento o con medidas alternativas al internamiento durante el procedimiento de protección internacional que se han fugado durante el año. Datos expresados en números absolutos. Años de referencia: 2017, 2018, 2019 (introducir los datos de cada año)

	Número de personas en procedimientos de protección internacional (incluido Dublín)	Número de solicitantes que se fugaron
Internamiento (números absolutos)		
Alternativa 1 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 2 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 3 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 4 al internamiento (NOMBRE)		

Si no puede ofrecer estadísticas, ¿dispone de cualquier otro dato (incluso cualitativo) al respecto, como por ejemplo datos sobre proporciones, información sobre posibles tendencias, observaciones cualitativas, etc.?

--

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Q14. Proporcione datos estadísticos disponibles en su Estado (miembro) sobre **el plazo medio necesario para determinar la condición de los solicitantes de protección internacional** que son objeto de internamiento y de alternativas al internamiento. Indicar también la proporción de decisiones recurridas y la proporción de decisiones iniciales finalmente revocadas. Aquellos Estados miembro que no sometan a los solicitantes de asilo a internamiento lo indicarán al principio de la pregunta y pasarán a la pregunta siguiente.

Si la pregunta se refiere al tiempo que la Oficina de Asilo y Refugio tarda en aprobar o rechazar una solicitud de protección internacional de personas internadas, dicho plazo es el máximo que el artículo 21 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, permite para aquellas solicitudes presentadas en aeropuertos, puertos marítimos, puestos fronterizos terrestres y centros de internamiento para inmigrantes. Dicho plazo es de ocho días naturales o, en determinadas circunstancias que raramente se dan, catorce días, que es la duración del procedimiento fronterizo.

Si es posible, distinga entre los diferentes tipos de alternativas al internamiento disponibles en su país (añada cuantas filas sea necesario)

Duración media necesaria para resolver el estatus de los solicitantes de protección internacional objeto de internamiento o medidas alternativas. Años de referencia: 2017, 2018, 2019 (introducir los datos de cada año)		
	Duración media para resolver el estatus de un solicitante de protección internacional	Porcentaje de decisiones recurridas, y de estas, porcentaje de decisiones iniciales revocadas
Internamiento (números absolutos)		
Alternativa 1 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 2 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 3 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 4 al internamiento (NOMBRE)		

Si no puede ofrecer estadísticas, ¿dispone de cualquier otro dato (incluso cualitativo) al respecto, como por ejemplo datos sobre proporciones, información sobre posibles tendencias, observaciones cualitativas, etc.?

Se recurre un número considerable de procedimientos fronterizos rechazados. Los juzgados ratifican la mayor parte. El principal motivo por el que se revoca una resolución adoptada en primera instancia son errores formales en la aplicación estricta de los procedimientos.

Q15. Proporcione aquellas estadísticas disponibles en su Estado (miembro) sobre el número de inmigrantes irregulares (incluidos los solicitantes de asilo cuya solicitud ha sido rechazada) sometidos a internamiento o con medidas alternativas al internamiento durante el procedimiento de retorno **que se han fugado**.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

Si es posible, distinga entre los diferentes tipos de alternativas al internamiento disponibles en su Estado (miembro).

Número de nacionales de terceros países en internamiento o con medidas alternativas al internamiento durante el procedimiento de retorno que se han fugado. Datos expresados en números absolutos por año. Datos expresados en números absolutos. Años de referencia: 2017, 2018, 2019 (introducir los datos de cada año)		
	Número de inmigrantes irregulares en procedimientos de retorno (incluido pre-expulsión)	Número de inmigrantes que se fugó antes de ejecutarse la expulsión
Internamiento (números absolutos)		
Alternativa 1 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 2 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 3 al internamiento (NOMBRE)		
Alternativa 4 al internamiento (NOMBRE)		

Si no puede ofrecer estadísticas, ¿dispone de cualquier otro dato (incluso cualitativo) al respecto, como por ejemplo datos sobre proporciones, información sobre posibles tendencias, observaciones cualitativas, etc.?

La fuga solo puede evitarse con el arresto o el internamiento.

Q16. Proporcione los datos estadísticos que estén disponibles en su Estado (miembro) sobre lo siguiente:

- (i) la proporción de retornos voluntarios y
- (ii) el índice de éxitos respecto al número de salidas de personas objeto de internamiento y de las alternativas al internamiento.

Si es posible, distinga entre los diferentes tipos de alternativas al internamiento disponibles (añada cuantas filas sea necesario)

Duración media de los procedimientos para dictar una decisión de retorno, y número de retornos voluntarios entre nacionales de terceros países objeto de internamiento o con medidas alternativas. Años de referencia: 2017, 2018, 2019 (introducir los datos de cada año)				
	Tiempo medio transcurrido desde la detención de un inmigrante en situación irregular hasta que se dicta la	Tiempo medio transcurrido desde que se dicta una decisión de retorno hasta que esta se ejecuta	Número de retornos voluntarios (personas que optaron por retornar voluntariamente)	Número de salidas forzadas reales (números absolutos)

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

	decisión de retorno		(números absolutos)	
Internamiento (números absolutos)	No aplicable	No aplicable	No aplicable	2017: 36 % 2018: 55,8 % 2019: 59,8 %
Alternativa 1 al internamiento (NOMBRE)				
Alternativa 2 al internamiento (NOMBRE)				
Alternativa 3 al internamiento (NOMBRE)				
Alternativa 4 al internamiento (NOMBRE)				

Si no puede ofrecer estadísticas, ¿dispone de cualquier otro dato (incluso cualitativo) al respecto, como por ejemplo datos sobre proporciones, información sobre posibles tendencias, observaciones cualitativas, etc.?

Las cifras anteriores indican el porcentaje de inmigrantes irregulares internados que fueron finalmente expulsados.

Q17. ¿Se ha realizado en su Estado (miembro) algún **estudio sobre el porcentaje de fugas y el grado de cooperación** de nacionales de terceros países objeto de internamiento o con medidas alternativas al internamiento? Proporcione datos y, si es posible, distinga entre procedimientos de protección internacional y procedimientos de retorno.

Procedimientos de protección internacional

Sí/No

Principales conclusiones

Referencia

Procedimientos de retorno

Sí/No

Principales conclusiones

Referencia

Q18. ¿Existe alguna prueba u observación empírica sobre **si el internamiento o las alternativas al internamiento tienen un mayor efecto sobre los procedimientos migratorios** (p. ej., si hacen que el procedimiento de retorno sea más efectivo) **dependiendo de determinadas características de los inmigrantes**, en especial el país de origen, nacionalidad, situación familiar, género o edad?

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

El internamiento tiene diferentes efectos sobre los procedimientos de asilo. Por un lado, garantiza que la decisión definitiva se notifique al solicitante de asilo. Por otro lado, impide la expresión libre y fiable de los motivos por los que se solicita protección y la recopilación de pruebas que apoyen la solicitud. Este es el motivo por los que se refuerzan las garantías de los solicitantes de asilo en los procedimientos fronterizos (p. ej., mecanismos de apelación administrativa doble a disposición del solicitante), se deben tomar decisiones en pocos días, y en casos completos se retrasa la aplicación para estudiar el caso con mayor detenimiento y se libera al solicitante.

Analice por separado cada alternativa al internamiento disponible. Si es posible, proporcione ejemplos y estadísticas.

Proporcione respuestas separadas para los procesos de protección internacional y de retorno.

<p><u>Protección internacional</u></p> <p>Internamiento:</p> <p>Alternativa 1:</p> <p>Alternativa 2:</p> <p>Alternativa 3:</p> <p>...</p> <p><u>Procedimientos de retorno</u></p> <p>Internamiento: Internamiento y arresto son las únicas medidas fiables para garantizar la expulsión, en especial en el caso de personas que acaban de ingresar de forma irregular.</p> <p>Alternativa 1: La comparecencia periódica solo es efectiva para personas que desean cooperar y cumplir esta obligación.</p> <p>Alternativa 2: La entrega de los documentos de identidad o de viaje no es posible en los casos menos cooperativos (llegan sin ningún tipo de documentación).</p> <p>Alternativa 3:</p> <p>.....</p>
--

Ratificación de los derechos fundamentales

Q19. ¿Qué **protección de los derechos humanos** existe en el internamiento y en las alternativas al internamiento?

Protección	Internamiento	Alternativas a la detención	Comparación entre la protección ofrecida en el internamiento y en las alternativas al internamiento
------------	---------------	-----------------------------	---

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

¿Está garantizado el acceso a asistencia jurídica gratuita? En caso afirmativo, especifique cómo.	Detalles: Sí	Detalles: Sí	Se proporciona asistencia jurídica gratuita desde el inicio en el marco del procedimiento administrativo de retorno y no está condicionada por las medidas impuestas.
¿Está garantizado el derecho a declarar durante el internamiento o las alternativas al internamiento? En caso afirmativo, especifique cómo.	Detalles: Sí	Detalles: Sí	El derecho a declarar existe en las etapas relevantes del procedimiento administrativo de retorno y no está condicionado por las medidas impuestas.
¿Está garantizado el derecho a la salud (p. ej., acceso a centros sanitarios, supervisión de la salud y bienestar de la persona)? En caso afirmativo, especifique cómo.	Detalles: Sí	Detalles: Sí	<p>Toda persona arrestada tiene derecho a ser examinada por un médico.</p> <p>En los centros de internamiento, el procedimiento de ingreso incluye un examen médico, y posteriormente se ofrece asistencia médica (en caso necesario se traslada al internado a un médico especialista o al hospital).</p> <p>Todas las personas, independientemente de su estatus migratorio legal, tienen derecho a asistencia médica gratuita en España.</p>
Añada cualquier protección adicional.			

Q20. ¿Se han llevado a cabo **evaluaciones o estudios** en su Estado (miembro) sobre la repercusión del internamiento y de las alternativas al internamiento en los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países afectados? (Por ejemplo, en relación al número de reclamaciones presentadas por los internos o personas con medidas alternativas al internamiento, o a la salud mental y física)

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

<p>Sí/No</p> <p>Principales conclusiones</p> <p>Referencia</p>
--

Q21. Proporcione los datos estadísticos que estén disponibles en su Estado (miembro) sobre el **número de reclamaciones relativas a vulneraciones de los derechos humanos**²² y la cantidad de casos judiciales relativos a vulneraciones de los derechos fundamentales en el internamiento en comparación con las alternativas al internamiento (cite la jurisprudencia o sentencia relevante). Indique los datos estadísticos disponibles correspondientes a 2019 y, si es posible, establezca la distinción entre los diferentes tipos de alternativas al internamiento disponibles en su país.

<p><u>Procedimientos de protección internacional</u></p> <p>0.</p> <p><u>Procedimientos de retorno</u></p> <p>Internamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reclamaciones (hojas de reclamación) en 2019: 3. - Procesos judiciales en 2019: 2. <p>Alternativas al internamiento: no hay información disponible.</p>

Mejora de la rentabilidad de la gestión migratoria.

Q22. ¿En las evaluaciones o estudios de su Estado (miembro) se ha estudiado la **rentabilidad de aplicar el internamiento o alternativas al internamiento como parte del procedimiento de asilo** (p. ej., plazo para resolver una solicitud de protección internacional y ejecutar las decisiones, coste de los procedimientos, etc.)?

En caso afirmativo, resuma las conclusiones principales, incluyendo una referencia a la evaluación o al estudio en un anexo a su informe nacional.

<p>Sí/No</p> <p>Principales conclusiones</p> <p>Referencia</p>
--

Q23. ¿En las **evaluaciones o estudios** de su Estado (miembro) se ha estudiado la **rentabilidad de aplicar el internamiento o alternativas al internamiento como parte del procedimiento de retorno** (p. ej., el periodo de tiempo que transcurre desde que se dicta una decisión de retorno hasta que se ejecuta la expulsión, la proporción de retornos voluntarios en comparación con el número total de retornos, el número de expulsiones ejecutadas, el coste de los procedimientos)?

²² Tome en consideración las apelaciones a un juez, pero también a una comisión administrativa específica o al Defensor del Pueblo.

Internamiento y alternativas al internamiento en los procesos de protección internacional y retorno

En caso afirmativo, resuma las conclusiones principales, incluyendo una referencia a la evaluación o al estudio en un anexo a su informe nacional.

<p>Sí/No</p> <p>Principales conclusiones</p> <p>Referencia</p>
--

Conclusiones

Redacte una breve conclusión basada en sus respuestas de esta plantilla, tomando en consideración lo siguiente:

- i. ¿En qué medida se aplican las alternativas al internamiento en la práctica en su país?

Suele recurrirse a las alternativas al internamiento, pero la única medida efectiva es el internamiento o el arresto.

- ii. ¿Cuáles son los desafíos del uso e implantación de las alternativas al internamiento?

Su efectividad limitada.

- iii. ¿Cuáles son las eventuales inquietudes sobre el uso de alternativas en comparación con el internamiento en los procesos de protección internacional y de retorno? Al responder esta pregunta, tenga en cuenta cada uno de los aspectos de la efectividad: 1) cumplimiento de los procedimientos migratorios, incluida la reducción del riesgo de fuga; 2) maximización de la rentabilidad; 3) salvaguardia de los derechos fundamentales;

El riesgo de fuga solo puede evitarse de forma efectiva con el internamiento. Las alternativas al internamiento solo funcionan con inmigrantes que colaboren. En cualquiera de las opciones, los derechos fundamentales solo se ven afectados en proporción a la efectividad buscada, y esto depende del riesgo de fuga del caso concreto y los intentos de obstaculizar el retorno.

- iv. ¿Qué sugieren las pruebas sobre los principales factores identificados que han ayudado a aumentar o reducir la rentabilidad? (P. ej., características personales de los nacionales de terceros países afectados, tipo de alternativa ofrecida, etc.)

Los costes del internamiento son elevados, pero los resultados de las medidas alternativas son tan limitados que la relación coste-efectividad es mucho menor.

Anexo estadístico

Los datos estadísticos de fuentes armonizadas de la UE, tales como Eurostat y el Informe Anual de Políticas de la EMN, sobre, entre otros aspectos, el resultado de las solicitudes de protección internacional y el retorno, incluido el retorno voluntario, se utilizarán en el Informe de Síntesis para poner en contexto los datos estadísticos proporcionados en este anexo.

Tabla 1: Datos estadísticos sobre el número de nacionales de terceros países objeto de internamiento y alternativas al internamiento ofrecidas, por categorías.

Indique cifras acumulativas (número de todos los nacionales de terceros países que han sido objeto de internamiento durante el año) o indique "no aplicable" si no hay datos disponibles.

Especifique si se indican personas o número de entradas (si se cuenta varias veces a una misma persona con entradas múltiples). Si son posibles ambas opciones, preferimos el número de personas.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Fuente/más información
Datos estadísticos sobre el número de nacionales de terceros países objeto de internamiento, por categorías							
Número total de nacionales de terceros países objeto de internamiento							
Número de solicitantes de protección internacional nacionales de terceros países según los procedimientos ordinarios que son objeto de internamiento (incluido Dublín).	0	0	0	0	0	0	
Número de personas objeto de internamiento en frontera para evitar su entrada irregular (en puestos fronterizos)	5587	6712	7074	7672	8651	3190	Policía Nacional
Número de personas objeto de internamiento durante procedimientos de retorno (incluido pre-expulsión)	6930	7597	8237	7855	6473	2224	Policía Nacional
Número de personas vulnerables que forman parte de las categorías anteriores de nacionales de terceros países. Siempre que sea posible, desglosar por tipos de personas vulnerables (por ejemplo, menores, personas con necesidades especiales, etc.)							
Personas vulnerables: menores							
Personas vulnerables: menores no acompañados							
Número de otros nacionales de terceros países que se encuentran en centros de internamiento							
Datos estadísticos sobre el número de nacionales de terceros países que reciben alternativas al internamiento							
Número total de nacionales de terceros países que reciben alternativas al internamiento							
Número de solicitantes de protección internacional nacionales de terceros países según los procedimientos ordinarios que reciben alternativas al internamiento (incluido Dublín).							
Número de personas que reciben alternativas al internamiento en frontera para evitar su entrada irregular							

Internamiento y alternativas al internamiento

Número de personas que reciben alternativas al internamiento durante procedimientos de retorno (incluido pre-expulsión)							
Número de personas vulnerables que forman parte de las categorías anteriores de nacionales de terceros países. Siempre que sea posible, desglosar por tipos de personas vulnerables (por ejemplo, menores, personas con necesidades especiales, etc.)							
Personas vulnerables: menores							
Personas vulnerables: menores no acompañados							

Tabla 2: Duración media del periodo de internamiento

Indique información sobre la metodología utilizada para calcular la duración media de los períodos de internamiento, incluida información sobre si se ha utilizado la media o la mediana para calcular el valor promedio.

Duración media del periodo de internamiento	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Fuente/más información
Duración media del período de internamiento para todas las categorías de nacionales de terceros países objeto de internamiento							
Duración media del período de internamiento de los solicitantes de protección internacional según el procedimiento ordinario							
Duración media del período de internamiento de las personas internadas para impedir su entrada ilegal							
Duración media del período de internamiento de las personas internadas durante procedimientos de retorno	24,06	24,46	26,63	27,35	29,56	23,48	Policía Nacional
Duración media del período de internamiento de personas vulnerables que forman parte de las categorías anteriores de nacionales de terceros países. Siempre que sea posible, desglosar por tipos de personas vulnerables (por ejemplo, menores, personas con necesidades especiales, etc.) y por categoría							



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

MINISTERIO
DE JUSTICIA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES