

# ENSAYO GANADOR DEL XIII PREMIO ENRIQUE RUANO CASANOVA

## ANÁLISIS JURÍDICO DEL PERIPLO QUE ATRAVIESA NINGBÉ KOUASSI EN SU LLEGADA A LAS ISLAS CANARIAS

Alda COLLAZO SAAVEDRA

Graduada en Derecho  
y Ciencias Políticas  
Facultad de Derecho.  
Universidad Complutense de Madrid  
[acollazo@ucm.es](mailto:acollazo@ucm.es)

### RESUMEN

*Se detalla en este trabajo el periplo jurídico, procesal, judicial y legal que ha atravesado un inmigrante en su camino desde tierras africanas hasta Europa, con abierto cuestionamiento de algunas instituciones.*

*Palabras clave:* extranjería, inmigración, expediente de devolución, deportación, policía, FRONTEX, Canarias, Unión Europea.

### ABSTRACT

*The current piece of work seeks to explore in detail the legal, judicial and procedural journey that an immigrant has crossed from African soil to European ground whilst openly questioning some institutions.*

*Keywords:* Aliens Issues, Immigration, Return File, Deportation, The Police, FRONTEX, Canary Islands, EU.

### ZUSAMMENFASSUNG

*Diese Arbeit beschreibt den rechtlichen, verfahrenstechnischen, gerichtlichen und juristischen Weg, den ein Einwanderer auf seinem Weg von Afrika nach Europa zurückgelegt hat, wobei einige Institutionen offen hinterfragt werden.*

*Schlüsselwörter:* Einwanderungsbehörde, Einwanderung, Abschiebungsbescheid, Abschiebung, Polizei, FRONTEX, Kanarische Inseln, Europäische Union.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. MARCO JURÍDICO APLICABLE.—III. LA DETENCIÓN DE NINGBÉ KOUASSI EN SU LLEGADA A CANARIAS.—IV. INCOACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE DEVOLUCIÓN.—V. EL INTERNAMIENTO DE NINGBÉ EN EL CIE DE BARRANCO SECO.—VI. LA EJECUCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DE NINGBÉ Y SU DEPORTACIÓN.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento jurídico de la situación migratoria en España ha sido una constante debatida en el ámbito de las ciencias jurídicas desde la segunda mitad de la década de los ochenta, especialmente reavivada en 2020. Del total de 40.106 inmigrantes y de las 2.124 embarcaciones que han llegado a España por vía marítima desde el 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre del mismo año, 23.023 inmigrantes y 745 embarcaciones<sup>1</sup> son las que han llegado a Canarias, punto estratégico de la ruta regional, lo que supone un incremento del 756,8 por 100 respecto a 2019. Es por ello por lo que el presente trabajo tiene por objeto la realización de un análisis jurídico sobre las diferentes situaciones que atravesó el marfileño Ningbé Kouassi<sup>2</sup> tras arribar en un cayuco con otros sesenta y dos varones subsaharianos a la costa de Gran Canaria, una de las islas más azotadas por este fenómeno. Ningbé cruzó la ruta atlántica desde Sáhara Occidental partiendo de Dajla (ciudad subsahariana ocupada por Marruecos), y tras seis días de travesía, Salvamento Marítimo desplazó su cayuco hacia el sur de Gran Canaria, quedando así a disposición de las autoridades policiales en el muelle de Arguineguín, donde permaneció más de setenta y dos horas privado de libertad. En total estuvo diez días hasta que, a la espera de ejecutar su devolución, fue internado en el CIE de Barranco Seco, situado en la capital de la isla. Al cabo de treinta días, y después de sufrir una serie de contratiempos durante su internamiento, fue deportado hacia Marruecos en un vuelo «macro».

La relevancia del tema elegido radica en la enorme magnitud de este fenómeno social, que requiere una respuesta urgente por parte de las

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR, «Informe quincenal. Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 enero al 31 diciembre», 2020, disponible en <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>.

<sup>2</sup> «Ningbé Kouassi» es un nombre ficticio que trata de dar vida a la multitud de migrantes que padecen la situación que aquí describimos. Queremos dejar constancia de nuestra pretensión, a lo largo de todo el trabajo, de no utilizar datos de carácter personal que puedan implicar una vulneración de la intimidad, salvo aquellos que expresamente han sido autorizados.

autoridades competentes. Además, la pertinencia académica de estudiarlo viene marcada por su encaje en una disciplina que no se trata en nuestro grado, como es el Derecho migratorio o Derecho de extranjería. Es por ello por lo que este trabajo tiene como principal propósito colmar esa laguna centrándonos en la parte punitiva de esta rama y analizando la respuesta que ofrece nuestro ordenamiento jurídico a las entradas irregulares de extranjeros, la devolución (o expulsión, en sentido amplio) como uno de los pilares en que se asienta la política migratoria española y europea, y las restricciones de libertad y derechos humanos y fundamentales que la preceden.

Con el objetivo de establecer una primera aproximación al problema y tomar conciencia de su gravedad, nos remitimos a las cifras reflejadas anteriormente. Poner de relieve las pautas sociales subyacentes al debate jurídico es necesario a la hora de comprender la base de este fenómeno, así como las figuras jurídicas que derivan del mismo y que serán objeto de análisis en este trabajo. En cuanto a la migración como problemática social, hemos de poner de manifiesto la identificación de la ruta migratoria canaria y cómo ha ido evolucionando en las últimas décadas, con la finalidad de reflejar nuestro interés en estudiar la detención, internamiento y devolución de un extranjero tipo que llega a las islas. Para poder entender la particularidad del fenómeno migratorio del archipiélago canario primero hemos de saber que la inmigración no solo procede de la vía marítima<sup>3</sup>, aunque nos centremos exclusivamente en ella. En términos generales, el modelo migratorio canario vigente comenzó en torno a los años ochenta<sup>4</sup>: su situación geoestratégica en el océano Atlántico y su inminente cercanía al continente africano son los principales factores que han potenciado el flujo de migrantes magrebíes y subsaharianos hacia las costas canarias. A pesar de su desarrollo potencial entre 1993 y 2007, la ruta migratoria del Atlántico ha presentado un repunte importante y prolongado desde finales de 2019, con especial incidencia en 2020. Los cayucos y pateras solían salir de la costa norte del continente africano, pero los controles al norte de Marruecos, el candado en la ruta del Mediterráneo y el cierre de fronteras a raíz de la pandemia, han ocasionado «la reactivación de la ruta

---

<sup>3</sup> J. L. CÁMARA PINEDA, «Ninguna persona es “ilegal”», en J. J. LÓPEZ PÉREZ *et al.* (eds.), *Inmigración en Canarias: procesos y estrategias*, Santa Cruz de Tenerife, Fundación Pedro García Cabrera, 2008, p. 64.

<sup>4</sup> J. MARTÍN RUIZ, *El modelo migratorio de Canarias en el contexto español: el proceso inmigratorio actual*, Universidad de La Laguna, 2004, p. 1, disponible en <https://jfmartin.webs.ull.es/Modelo%20migratorio%20de%20Canarias.pdf>.

desde Sáhara Occidental»<sup>5</sup>, lo cual da respuesta a la incorporación de nuevos perfiles a esta ruta migratoria<sup>6</sup> como aquellos procedentes de Malí o de Costa de Marfil. De hecho, la OIM clasifica a los ciudadanos de Costa de Marfil como «los primeros en la lista de candidatos para la inmigración ilegal hacia Europa»<sup>7</sup>. Todo esto nos lleva a la inquietud por conocer las condiciones que ha debido soportar nuestro migrante en su llegada a Canarias, en un escenario que ha venido marcado por una vorágine de circunstancias dignas de examinar en el plano jurídico. Teniendo en cuenta lo expuesto, los objetivos que se pretenden alcanzar son los siguientes: identificar la aplicación del Derecho de extranjería, el Derecho administrativo y el Derecho penal como puntos de confluencia del derecho sancionador o *ius puniendi* en la detención y paralela tramitación del expediente de devolución de extranjeros irregulares; analizar el proceso de internamiento de un migrante sujeto a una orden de devolución en un CIE y las posibles complicaciones que pueden surgir en el mismo; conocer el *modus operandi* relativo a la ejecución de la orden de devolución y posterior deportación del extranjero en cuestión, y, por último, dilucidar, a partir de todo lo anterior, el periplo jurídico que atraviesa un migrante tipo y la vulneración de sus derechos humanos que se lleva a cabo durante el mismo.

Para alcanzar las metas propuestas, la metodología empleada consiste en una combinación teórico-práctica con la que se busca profundizar en el análisis jurídico-técnico que exigen las figuras legales de detención policial, internamiento y devolución; instituciones de enorme complejidad y que requerirían de un análisis y estudio más pormenorizado. No obstante, nuestro fin aquí es partir de un caso real y tangible: averiguar, desde un punto de vista jurídico-práctico, qué pasos aguardan a un migrante que llega a la costa de las islas Canarias, qué procedimientos intervienen, qué instituciones se aplican, qué normativa las rige y cómo se ejecutan. Iremos, poco a poco, dibujando el supuesto de hecho que nos ha de servir de justificación para estudiar aspectos importantes del proceso de devolución y sus consecuencias. Para ello, utilizaremos los medios jurídicos a nues-

---

<sup>5</sup> X. ALDEKOA, «Dajla, el puente a Canarias», *La Vanguardia*, 11 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20201211/6111824/dajla-puente-canarias.html>.

<sup>6</sup> CEAR, «Siete claves sobre la ruta migratoria a Canarias», CEAR Canarias, 30 de octubre de 2020, disponible en <https://www.cear.es/siete-claves-sobre-la-ruta-migratoria-hacia-las-islas-canarias/>.

<sup>7</sup> R. L. P., «La mayor parte de inmigrantes que llegan a Canarias en cayucos no son de dictaduras», *ABC Canarias*, 26 de junio de 2018, disponible en [https://www.abc.es/espana/canarias/abci-mayor-parte-inmigrantes-llegan-canarias-cayucos-no-dictaduras-201806260558\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/canarias/abci-mayor-parte-inmigrantes-llegan-canarias-cayucos-no-dictaduras-201806260558_noticia.html).

tro alcance, la información recopilada a partir de la explotación de fuentes secundarias y la obtenida en nuestra búsqueda activa a través de la realización de entrevistas como herramienta de investigación cualitativa. Además, para terminar de entender el aspecto práctico del presente trabajo, es imprescindible consultar los anexos de elaboración propia en los que se incluyen entrevistas, autos, recursos y otras resoluciones.

## II. MARCO JURÍDICO APLICABLE

Antes de adentrarnos en examinar la detención, internamiento y devolución de Ningbé, es preciso sumergirnos en el régimen jurídico que regula su condición como extranjero irregular en España, objeto del presente apartado. En este epígrafe ofrecemos un repaso de las normas que resultan necesarias para comprender y abordar la situación jurídica de nuestro marfileño, lo cual se tratará de forma meramente introductoria y de contextualización del supuesto práctico que nos ocupa. En primer lugar, con respecto a la normativa española de extranjería, hemos identificado las distintas etapas<sup>8</sup> que ha atravesado el Derecho español de extranjería: una primera basada en el control legal de flujos migratorios con la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España; una segunda fase, a principios de los noventa, con el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, la sustitución del Reglamento de Extranjería, y una última con las sucesivas reformas de la vigente LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>9</sup>, destacando especialmente la última reforma que revisa ciertas cuestiones declaradas inconstitucionales por el TC y deja como resultado la LO 2/2009<sup>10</sup>. Además, hay que examinar el régimen jurídico aplicable a los extranjeros (arts. 25 a 28 LOEx) y, especialmente, su régimen sancionador (arts. 50 a 66 LOEx).

---

<sup>8</sup> B. RUIZ LÓPEZ y E. J. RUIZ VIEYTEZ, «Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 13, Bilbao, 2001, p. 34, disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho13.pdf>.

<sup>9</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 10, 12 de enero de 2000), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-544>.

<sup>10</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 299, 12 de diciembre de 2009), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-19949>.

Con el objetivo de completar este encuadre general, el marco jurídico que la LOEx ha confeccionado establece una serie de garantías (derecho a la tutela judicial efectiva, al recurso contra actos administrativos y a una asistencia jurídica gratuita) aplicables al régimen de entrada y salida del territorio español y a un régimen sancionador que merece ser examinado en la práctica. En la misma línea, el Reglamento de Extranjería<sup>11</sup> desarrolla los mecanismos de prohibición y denegación de entrada, las devoluciones, el procedimiento sancionador y los trámites de expulsión de extranjeros. Asimismo, hemos de tener en cuenta la regulación en torno a los CIE, con su propio régimen de garantías y control judicial a partir del Reglamento de los CIE<sup>12</sup>.

También se ha de atender al marco constitucional, incidiendo en el único precepto que la Constitución dedica a los derechos de los extranjeros sitos en España: el art. 13 CE<sup>13</sup>, que establece que los extranjeros «gozarán de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley», a excepción de los relativos a la participación política. Por otra parte, el art. 149.1.2.<sup>a</sup> CE atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de inmigración. La regulación estatal de los fenómenos de inmigración y extranjería ha ido evolucionando paralelamente a la normativa comunitaria de acuerdo con los procesos de armonización de legislaciones internas, al tener competencia la UE para establecer las líneas básicas que deben seguir los Estados miembros en materia de inmigración irregular —líneas que vienen marcadas por los principios conductores de externalización del control de flujos migratorios, fortificación de fronteras y expulsiones administrativas—. En la regulación europea destacamos algunos aspectos relativos a los extranjeros que se encuentren en territorio comunitario, como los regulados en el CEDH<sup>14</sup> que otorga un estatus de igualdad similar al de los nacionales. Pero de todas las normas de la UE existentes en este ámbito nos intere-

---

<sup>11</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, 30 de abril de 2011), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-7703>.

<sup>12</sup> Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 64, 15 de marzo de 2014), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-2749>.

<sup>13</sup> Constitución Española (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, 29 de diciembre de 1978), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>.

<sup>14</sup> Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (*Boletín Oficial del Estado*,

sa especialmente la Directiva 2008/115<sup>15</sup> de retorno de extranjeros irregulares, que establece el marco que han de seguir los Estados miembros en relación con las expulsiones y las limitaciones de libertad y derechos que suelen precederla.

El Derecho de extranjería español ha de atender a las normas internacionales que protegen los derechos humanos<sup>16</sup>, de ahí que el art. 10.2 CE nos remita a la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>17</sup> de igual forma que el art. 3 LOEx. El problema de la regulación internacional relativa al régimen jurídico de los extranjeros es que la misma es inexistente<sup>18</sup>, sus derechos se encuentran dispersos en diferentes textos y se limitan a interpretaciones jurídicas de términos como «refugiado» (protegido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1957) o «apátrida» (regulado en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954).

La soberanía de los Estados para decidir quién entra en su territorio (y quién no) no constituye una potestad ilimitada, sino que efectivamente encuentra algunos límites en el Derecho internacional que obliga al ordenamiento interno a respetar los derechos humanos<sup>19</sup>. Si bien es cierto que no existe un «Derecho internacional de las personas migrantes» como tal, es decir, una normativa internacional que recoja de forma sistematizada los derechos de las personas que se trasladan a través de las fronteras, estas siguen gozando de derechos reconocidos en diversos instrumentos internacionales que protegen a ciertos migrantes y que obligan a los Estados a cumplir con determinadas indicaciones.

Son un ejemplo de ello los derechos de los refugiados, de los menores de edad no acompañados (protegidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Uni-

---

núm. 243, 10 de octubre de 1979), disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1979/10/10/pdfs/A23564-23570.pdf>.

<sup>15</sup> Directiva (UE) 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 (*Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 348, 24 de diciembre de 2008), disponible en <https://www.boe.es/doue/2008/348/L00098-00107.pdf>.

<sup>16</sup> B. RUIZ LÓPEZ y E. J. RUIZ VIEYTEZ, «Las políticas de inmigración...», *op. cit.*, p. 38.

<sup>17</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, disponible en [https://www.obchcr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.obchcr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).

<sup>18</sup> Como mucho, podríamos mencionar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, pero carece de carácter vinculante.

<sup>19</sup> B. RUIZ LÓPEZ y E. J. RUIZ VIEYTEZ, «Las políticas de inmigración...», *op. cit.*, p. 39.

das el 20 de noviembre de 1989), de las víctimas de trata (protegidas por el Convenio núm. 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, hecho en Varsovia el 16 de mayo de 2005), la regulación del principio de no devolución o la prohibición de devoluciones colectivas. En definitiva, según nuestra legislación, no todo el que entra en nuestro territorio tiene derecho a quedarse, pero España se ha comprometido a tutelar determinadas situaciones de vulnerabilidad de los derechos humanos a través del Derecho internacional y regional, así como a respetar ciertas indicaciones suscribiendo normas, como pueden ser el Convenio Europeo de Derechos Humanos, la Declaración de Derechos Humanos de 1948 y los posteriores documentos e instrumentos internacionales que las han ido complementando.

Sentadas las bases primordiales para conocer el estatuto jurídico del extranjero que accede de forma irregular al territorio español, podemos empezar a relatar lo sucedido en nuestro supuesto de hecho.

### III. LA DETENCIÓN DE NINGBÉ KOUASSI EN SU LLEGADA A CANARIAS

Casi un 55 por 100<sup>20</sup> de los extranjeros que accedieron a España de forma irregular en 2020 lo hicieron alcanzando las costas canarias por la frontera marítima: una muestra más que representativa de la realidad migratoria que se cierne sobre las islas. Es importante esta puntualización a la hora de comprender que «en el control de este tipo de entradas es [...] donde surgen mayores dilemas y en el que se reflejan de manera más marcada las tensiones entre los distintos principios de acción (seguridad, protección de los migrantes, control, etc.)»<sup>21</sup>. Por tal motivo surge la necesidad de incorporar el presente apartado sobre la primera etapa que ha de superar nuestro migrante: la detención como medida cautelar. Entre el ya referido 55 por 100 se encuentra Ningbé Kouassi, varón marfileño mayor de edad que inició su trayectoria un 24 de octubre de 2020, dirigiéndose a

---

<sup>20</sup> Del total de 41.861 inmigrantes llegados a España por ambas vías (marítima y terrestre) entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, 40.106 accedieron exclusivamente por mar, de los cuales un total de 23.023 llegaron a Canarias (MINISTERIO DEL INTERIOR, «Informe quincenal...», *op. cit.*).

<sup>21</sup> E. SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, «*Ultima ratio*. El proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular en España», tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2015, p. 61, disponible en <https://eprints.ucm.es/34472/1/T36733.pdf>.

Dajla desde Costa de Marfil con la intención de emprender una nueva vida en otro continente. Los 3.110 kilómetros que separan Costa de Marfil de Dajla son atravesados en una guagua que tarda casi dos días en llegar. El 26 de octubre, el cayuco en el que viajaban Ningbé y otros sesenta y dos subsaharianos zarpó desde Dajla, situada en la costa africana más próxima a las islas Canarias. Pese a que dicho trayecto suele durar entre tres y cuatro días, Ningbé no llegó al sur de la isla hasta el 1 de noviembre. En las dos últimas jornadas de la travesía de 600 kilómetros (considerada como una de las rutas más peligrosas del mundo)<sup>22</sup>, los sesenta y tres migrantes navegaron a la deriva hasta que, sobre las 08:00 horas del domingo 1 de noviembre, el Centro de Coordinación de Salvamento en Las Palmas recibió un aviso sobre la localización de un cayuco a 11 millas al suroeste de Gran Canaria, por lo que la salvamar *Menkalinan* consiguió efectuar el rescate antes de que naufragara<sup>23</sup>. Todo ello con ciertas desavenencias entre una patrullera de la Guardia Civil y la salvamar referida, lo cual ha puesto de manifiesto la necesidad de fomentar una cooperación más estrecha entre el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior de la Guardia Civil y Salvamento Marítimo. Tras efectuar el remolque de la embarcación ya vacía, la salvamar se dirigió al puerto más cercano en aras de la seguridad de los inmigrantes, todos ellos varones subsaharianos mayores de edad, a excepción de dos menores de diecisiete años, procedentes de Mali (treinta), Guinea (ocho), Gambia (uno) y de Costa de Marfil (Ningbé Kouassi). Ningbé puso pies en tierra firme el 1 de noviembre a las 10:00 horas en el muelle pesquero de Arguineguín, situado en el municipio grancanario de Mogán. Una vez superada la odisea marítima, aún le aguardaba una larga aventura jurídica: con su entrada irregular en España, este migrante acababa de cometer una infracción administrativa contemplada en la normativa de extranjería que desencadenaría una serie de situaciones jurídicas encabezadas por su detención. Una vez rescatados, recepcionados y reubicados en las carpas provisionales montadas por Cruz Roja (institución personada tras el aviso de Salvamento), se efectuó la asistencia sanitaria de Ningbé y su consecuente reconocimiento médico *ex art.* 12 LOEx. A continuación, la Brigada de Seguridad Ciudadana y la Brigada Provincial de Extranjería, además de dejar constan-

<sup>22</sup> D. LO COCO, S. LADAN, D. CARDONA y A. G. BERRIO, «Vulneraciones de derechos en la frontera sur: Gran Canaria y Melilla», *Iridia*, 2021, p. 25, disponible en <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-FRONTERA-SUR-2021-1.pdf>.

<sup>23</sup> «Rescatan un cayuco con 63 personas al suroeste de Gran Canaria», *20minutos*, 1 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4439273/0/rescatan-un-cayuco-con-63-personas-al-suroeste-de-gran-canaria/>.

cia del número de inmigrantes rescatados (así como su sexo, edad y estado de salud), procedieron a tomar los datos de filiación de todos ellos y les informaron de sus derechos por escrito. Se les comunica su situación como migrantes «irregulares»<sup>24</sup> pero sin incidir en los diferentes estadios por los que irán pasando hasta que se efectúe la devolución a sus países de origen, pues normalmente se presume que ya conocen las circunstancias que les esperan. En el trámite de establecer la identidad de Ningbé<sup>25</sup>, al descubrir que carecía de la documentación adecuada para acreditarla, los agentes del Cuerpo Nacional de Policía (en adelante, CNP) deberían haberle trasladado a comisaría para llevar a cabo las comprobaciones necesarias, pero no sucedió así. Normalmente, tienden a fiarse de los datos personales que los migrantes anuncian. El siguiente paso consistía en averiguar si Ningbé se encontraba en situación irregular de cara a determinar si procedía efectuar su detención, pero se dio por hecho que se trataba de un inmigrante irregular y no se realizaron las actuaciones pertinentes para averiguar si tenía opción a acogerse al derecho de asilo *ex art. 25.3 LOEx*. Realmente, en las circunstancias en que entró Ningbé, su irregularidad resultaba inequívoca al haber sido rescatado de una embarcación que atravesaba la frontera marítima de España incumpliendo los requisitos para ello contemplados en el art. 25.1 LOEx, lo cual no era excusa para no comprobar su posible condición de solicitante de asilo, máxime cuando se dan las circunstancias pertinentes para ello dada la acuciante violencia que sufre Costa de Marfil desde octubre de 2020<sup>26</sup>.

Por último, la Brigada de Policía Científica se encargó de fotografiar, tomar las huellas dactilares de los sesenta y tres pasajeros del cayuco interceptado y verificar en la base de datos si tenían vigente algún tipo de reclamación policial o judicial pendientes, no siendo el caso. Paralelamente, los miembros de la Brigada Provincial de Extranjería de Las Palmas registra-

---

<sup>24</sup> Consideramos conveniente aclarar que los términos «inmigrantes en situación irregular» o «inmigrantes irregulares» se refieren a las personas que no son nacionales de ninguno de los Estados miembros de la UE y que se encuentran en alguno de ellos sin visado ni permiso de residencia. *Vid.* AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea*, 2011, disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1848-FRA-Factsheet\\_FRIM\\_ES\\_BAT.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1848-FRA-Factsheet_FRIM_ES_BAT.pdf).

<sup>25</sup> Al marfileño no se le solicitó autorización para la práctica de pruebas radiológicas de determinación de edad al tener cuarenta años y ser físicamente constatable su mayoría de edad.

<sup>26</sup> ACNUR, «La violencia en Costa de Marfil provoca nuevos desplazamientos», disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/violencia-costa-de-marfil-desplazamientos>.

ron informáticamente los datos recopilados de Ningbé para comenzar a tramitar su acuerdo de devolución, notificando al Colegio de Abogados de Las Palmas para su asistencia letrada y asignándole, en última instancia, un Número de Identificación de Extranjeros (NIE). Como Ningbé carecía de la documentación adecuada para acreditar su identidad, el CNP debería haberle trasladado a dependencias policiales, actuando de conformidad con el art. 16.2 de la LOPSC 4/2015<sup>27</sup> y la disposición segunda de la Circular 2/2012 de la DGP<sup>28</sup>.

En un principio, la conducción a comisaría únicamente puede realizarse a efectos de identificación del extranjero. Es decir, solo se traslada a comisaría a quien «no muestra ningún documento que pruebe su identidad, pero nunca en aquellos casos en que la persona está documentada, aunque no pueda probar que se halla legalmente en España»<sup>29</sup>. Por regla general y en este contexto, el traslado a comisaría se realizaría por agentes de la Unidad de Prevención y Reacción de la Brigada Local de Seguridad Ciudadana de Maspalomas y, en casos de elevado volumen de inmigrantes, se solicita la colaboración de la UIP (Unidades de Intervención Policial) de Las Palmas. No obstante, la realidad de Ningbé fue muy distinta. Al haber llegado en cayuco junto con otros migrantes a un muelle que en esas fechas quintuplicaba su capacidad máxima de albergue, el mismo operó como una comisaría. Este ha sido uno de los tantos aspectos polémicos suscitados en el puerto al convertirse en un centro de detención, hecho que cuestiona la correcta aplicación e interpretación de los preceptos mencionados. Las carpas instaladas en el muelle de Arguineguín constituían una alternativa temporal a las dependencias policiales donde, por regla general, se identifican y tramitan las órdenes de devolución de los inmigrantes que entran irregularmente en Canarias<sup>30</sup>. Por este motivo, Ningbé no fue trasladado a la comisaría de Maspalomas, sino que, al desembarcar de la salvamar *Menkalinan*, el marfileño ya se encontraba, sin saberlo, en la extensión de una dependencia policial.

---

<sup>27</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 77, 31 de marzo de 2015), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>.

<sup>28</sup> GABINETE TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA, «Circular núm. 2/2012 de la Dirección General de la Policía sobre identificación de ciudadanos», Madrid, 2012, disponible en [https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/circular\\_identificaciones.pdf](https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/circular_identificaciones.pdf).

<sup>29</sup> E. SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, «*Ultima ratio...*», *op. cit.*, p. 120.

<sup>30</sup> M. MARTÍN, «Violación de derechos de inmigrantes en el muelle de Arguineguín», *El País*, 28 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-28/violacion-de-derechos-de-inmigrantes-en-el-muelle-de-arguineguin.html>.

Una vez se ha puesto de relieve, de forma meramente contextual, el escenario que se encontró Ningbé al llegar a Arguineguín en su primera toma de contacto con el territorio nacional, se explicará cómo se desarrolló su detención, que comenzó desde el primer momento en que las autoridades policiales iniciaron su intervención.

Tras realizar las labores de identificación, y ante la situación de irregularidad en que se encontraba Ningbé, los agentes del CNP detuvieron al marfileño para asegurar su permanencia controlada en las instalaciones del muelle mientras se tramitaba su expediente de devolución.

La detención, en este caso administrativa, viene a ser una medida cautelar para garantizar el trámite de devolución de Ningbé, considerada «necesaria para la preparación y organización de las operaciones de retorno»<sup>31</sup>. Si bien está permitido privar de libertad a un extranjero que entra en territorio español de forma irregular por vulnerar los requisitos de entrada al mismo *ex art. 25 LOEx*, se trata únicamente de una detención cautelar durante un periodo máximo de setenta y dos horas. De hecho, así está recogido en el art. 5.1.f) CEDH: «Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes: si se trata de la detención preventiva o del internamiento, conforme a Derecho, de una persona para impedir que entre ilegalmente en el territorio o contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición». Resulta cuanto menos curioso la falta de previsión legal específica en la normativa española para la detención del extranjero en los supuestos de devolución (que sí se contempla para los supuestos de expulsión)<sup>32</sup>, debiendo deducir esta posibilidad del internamiento (que no detención) del art. 58.6 LOEx o de la conducción a comisaría del art. 23.2 RELOEx. Se habla, por tanto, de una «habilitación implícita»<sup>33</sup>.

Todo parece indicar que la naturaleza de esta detención es puramente administrativa, por lo que no debería implicar carácter punitivo alguno. Es una medida que debería ser excepcional y proporcional<sup>34</sup> a la situación jurídica de un migrante considerado irregular, establecida a efectos de cul-

---

<sup>31</sup> A. MUÑOZ AUNIÓN y G. A. LEÓN SILVA, «La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad vs. derechos humanos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71 (2018), pp. 105, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6347872.pdf>.

<sup>32</sup> Regulado en el art. 61.1.d) LOEx como una de las medidas cautelares contempladas para el procedimiento sancionador de expulsión. *Vid.* S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera: un estudio jurídico-práctico del reconocimiento, protección y límites del derecho de entrada en España*, Madrid, Dykinson, 2018, p. 136.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>34</sup> CONSEJO DE EUROPA, «Ficha informativa. Detención de inmigrantes», Comité Euro-

minar el procedimiento administrativo en que está inmerso el extranjero. Esta afirmación resulta incongruente con lo dispuesto en el primer apartado de la segunda instrucción de la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad<sup>35</sup>, donde se hace referencia (además de al art. 17.2 CE) al art. 520 LECrim<sup>36</sup> para dejar constancia del plazo máximo de setenta y dos horas de detención cuando, en realidad, no debería aplicarse la mencionada norma al no haber cometido ningún ilícito penal. También en el apartado tercero de la cuarta instrucción<sup>37</sup>, donde constan las especialidades a observar en las detenciones de extranjeros derivadas de infracciones a la LOEx, se vuelve a hacer referencia a la LECrim. La realidad es que los migrantes detenidos «a los efectos del control de la inmigración, tienen un estatuto jurídico diferente al de los presos condenados o al de las personas en prisión preventiva»<sup>38</sup>, por lo que no debería resultar de aplicación la referida ley.

Además, se especifica que los extranjeros estarán privados de libertad «el tiempo imprescindible para los fines de la tramitación del expediente, agilizando al máximo las diligencias para no agotar el plazo máximo de detención (setenta y dos horas), salvo en los supuestos estrictamente necesarios»<sup>39</sup>. En aquellos supuestos en los que se prevea que no se tramitará la devolución en ese plazo, el extranjero será puesto en libertad, siempre que no proceda su ingreso en el CIE, como veremos más adelante. En cualquier caso, esta privación de libertad en materia de extranjería debe estar cubierta por una serie de garantías jurídicas básicas, como la exigencia de motivación de la orden de detención individual que debería emitirse al inicio de la detención. Asimismo, se deben preservar derechos fundamentales básicos y comunes a toda detención: asistencia letrada

---

peo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, 2017, disponible en <https://rm.coe.int/16808ef723>.

<sup>35</sup> «Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial», Ministerio del Interior, 2007, p. 4, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/03/Instruccion\\_12\\_2007.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/03/Instruccion_12_2007.pdf).

<sup>36</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 260, 17 de septiembre de 1882), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1882-6036>.

<sup>37</sup> «Instrucción 12/2007, de la Secretaría...», *op. cit.*, p. 9.

<sup>38</sup> Y. KTISTAKIS, *La protección de los migrantes en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, 2.<sup>a</sup> ed., Strasbourg, The Council of Europe, 2018, p. 39, disponible en <https://rm.coe.int/la-proteccion-de-los-migrantes-en-el-marco-del-convenio-europeo-de-der/168092f29b>.

<sup>39</sup> «Instrucción 12/2007, de la Secretaría...», *op. cit.*, p. 9.

(art. 17.3 CE) y sanitaria, acceso a toda la información relativa a su detención (arts. 17.3 CE y 5.1 CEDH), posibilidad de optar a recurso legal efectivo o acudir ante la autoridad judicial (art. 5.3 CEDH), asistencia de intérpretes de un idioma que comprenda el detenido en cuestión (arts. 17.3 CE y 5.2 CEDH), etcétera.

En el caso de Ningbé, se emitió orden de detención el 1 de noviembre a las 11:00 horas y se le informó de sus derechos sin contar con una traducción escrita o un intérprete que le ayudase a comprender lo que sucedía (simplemente se le informó en francés por vía telefónica y con una comunicación conjunta, no individualizada).

Teniendo en cuenta el ya referido límite temporal máximo de detención, y a sabiendas de que el cómputo de este comenzó con la puesta a disposición del extranjero a las autoridades policiales<sup>40</sup>, Ningbé debería haber sido puesto en libertad (o haberse solicitado su internamiento en el CIE) el 4 de noviembre. Desafortunadamente, no ocurrió así. Lo cierto es que Ningbé Kouassi permaneció en las instalaciones del muelle de Arguineguín durante diez días sin cobertura jurídica alguna que lo justificase —hecho constatado por distintas asociaciones, ONG, medios de comunicación<sup>41</sup>, abogados e incluso por el juez de control del CIE de Gran Canaria, el Ilmo. Sr. don Arcadio Díaz Tejera<sup>42</sup>; todo ello pese a las afirmaciones del ministro de Interior—. Se han tratado de excusar estas circunstancias achacándolas al retraso de los resultados de las pruebas PCR para la detección del Covid-19, a la sobrecarga de los centros de acogida, así como a la indisponibilidad de lugares adecuados donde pasar la cuarentena<sup>43</sup>. Lo mismo apreció la jueza del Juzgado de Instrucción núm. 2 de San Bartolomé de Tirajana, entendiéndolo que los extranjeros allí retenidos no estaban en contra de su voluntad (pese a los testimonios que avalan la ausencia de todo tipo de información acerca de su libertad)<sup>44</sup> y que el retraso en el plazo era imputable a la sobrecarga de los efectivos policiales y a la crisis provocada por el coronavirus.

---

<sup>40</sup> CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «Protocolo de actuación en casos de entrada de personas extranjeras por vía marítima», 2018, p. 4, disponible en <https://www.icalpa.es/sites/default/files/DOCUMENTOS/NOTICIAS/Noticias/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-EN-CASOS-DE-ENTRADA-DE-INMIGRANTES-POR-VIA-MARITIMA.pdf>.

<sup>41</sup> M. MARTÍN, «Violación de derechos de inmigrantes...», *op. cit.*

<sup>42</sup> LA PROVINCIA, «Díaz Tejera ve “penoso” sacar de Arguineguín a inmigrantes sin explicación», *La Provincia. Diario de Las Palmas*, disponible en <https://www.laprovincia.es/canarias/2020/11/17/diaz-tejera-ve-penoso-sacar-23277756.html>.

<sup>43</sup> M. MARTÍN, «Violación de derechos de inmigrantes...», *op. cit.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

Es cierto que las circunstancias actuales ocasionadas por la crisis sanitaria del Covid-19 añaden ciertas complicaciones al límite temporal de setenta y dos horas que debería durar toda detención, pero ello no debería ser impedimento para actuar con la diligencia debida e informar correctamente sobre el hecho de que la detención de migrantes en el muelle de Arguineguín más allá de las setenta y dos horas era consecuencia de la cuarentena que debe guardar todo extranjero que entra en territorio español y no debido a su privación de libertad por la infracción administrativa cometida. En la misma línea, según fuentes del Ministerio del Interior, se afirma que «tras superar el trámite de la reseña policial tras una llegada irregular, ninguna persona puede ser legalmente retenida salvo por causa justificada, como, por ejemplo, en caso de medidas sanitarias como la cuarentena»<sup>45</sup>. De hecho, es curioso destacar cómo el razonamiento jurídico cuarto del auto contenido en el anexo 3 alude al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19<sup>46</sup> para justificar la superación del límite de setenta y dos horas, cuando lo más apropiado sería apelar a la Orden de 21 de noviembre de 2020 por la que se dispone el aislamiento obligatorio de las personas inmigrantes irregulares que resulten positivos confirmados de Covid-19 y no requieran hospitalización<sup>47</sup>. Es decir, nos encontramos ante un debate suscitado a raíz de la ausencia de fundamento jurídico suficiente que ampare cualquier detención que supere las setenta y dos horas, al no haber notificado al migrante en cuestión la norma habilitante en que se basa la prolongación de su detención, cuya justificación responde a la cobertura legal de la Orden mencionada (la Ley 33/2011, General de Salud Pública)<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> N. G. VARGAS, «La Policía Nacional saca a cerca de 200 migrantes del muelle de Arguineguín y los deja en la calle», *El Diario*, 17 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasabora/migraciones/policia-nacional-saca-200-migrantes-muelle-arguineguin-deja\\_1\\_6439540.html](https://www.eldiario.es/canariasabora/migraciones/policia-nacional-saca-200-migrantes-muelle-arguineguin-deja_1_6439540.html).

<sup>46</sup> Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 67, 14 de marzo de 2020), disponible en <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692>.

<sup>47</sup> Orden de 21 de noviembre de 2020 por la que se dispone el aislamiento obligatorio de las personas inmigrantes irregulares que resulten positivos confirmados de Covid-19 y no requieran hospitalización como medida urgente de carácter extraordinario y temporal de prevención y contención necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (*Boletín Oficial de Canarias*, núm. 260, de 18 de diciembre de 2020), disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2020/260/008.html>.

<sup>48</sup> Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 240, 5 de octubre de 2011), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15623>.

Más allá de esta problemática añadida a la que Ningbé se tuvo que enfrentar por haberse sometido a esta aventura en pleno 2020, las condiciones en que se desarrolló su detención no han sido las más apropiadas. La situación en que se encontraban Ningbé y otros muchos migrantes en el muelle de Arguineguín, finalmente desmantelado el pasado 29 de noviembre<sup>49</sup>, se ha visto agravada por la vulneración de normas básicas de separación que exigen las medidas sanitarias para frenar la propagación del virus, también incumplidas al estar la mayoría de migrantes hacinados en espacios muy pequeños. No suficiente con esto, se sigue haciendo caso omiso a las quejas presentadas por el Defensor del Pueblo<sup>50</sup> en lo relativo a priorizar la atención psicológica y humanitaria de los migrantes que han sobrevivido a naufragios frente a la actuación policial y su detención «automática»<sup>51</sup>.

El lamentable estado de los extranjeros de Arguineguín era sobradamente conocido y denunciado por multitud de asociaciones y, especialmente, por el Defensor del Pueblo<sup>52</sup>, quien solicitó su cierre tras una visita sorpresa al campamento provisional del muelle<sup>53</sup> apelando a los principios constitucionales contenidos en los arts. 15 y 17.2 CE. Esta problemática existente desde finales de agosto y que Ningbé Kouassi sufrió en primera persona a principios de noviembre fue denunciada por la alcaldesa de Mogán el 28 de octubre por la posible vulneración de los derechos humanos de los más de 915 inmigrantes que se encontraban ese día en el muelle de Arguineguín<sup>54</sup>. La jueza titular del Juzgado de Instruc-

---

<sup>49</sup> M. MARTÍN, «El Gobierno vacía el campamento de Arguineguín», *El País*, 29 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-29/el-gobierno-vacia-el-campamento-de-arguineguin.html>.

<sup>50</sup> S. BECERRIL, «Asistencia psicológica a supervivientes de naufragios de pateras», Defensor del Pueblo, 2016, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/elaborar-un-protocolo-de-actuacion-para-los-supervivientes-de-naufragios-de-pateras-que-hayan-sido-rescatados-que-incluya-una-asistencia-psicologica-especializada-para-estas-personas/>.

<sup>51</sup> CAMINANDO FRONTERAS, «Capítulo III. Mar y vallas: relatos de un sueño. Monitoreo del acceso por mar a Canarias», *Tras la frontera*, 2017, p. 49, disponible en <https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2020/05/CCF-ITLS-Tras-la-Frontera.pdf>.

<sup>52</sup> F. FERNÁNDEZ MARUGÁN, «Recomendación de 24 de noviembre de 2020 con queja número 20030051», Defensor del Pueblo, 2020, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/clausurar-las-instalaciones-del-muelle-de-arguineguin-trasladando-a-los-ciudadanos-a-lugares-adecuados-tomando-en-consideracion-el-transcurso-del-plazo-maximo-de-detencion-asi-como-lo-dispuesto-en/>.

<sup>53</sup> «El Defensor del Pueblo pide a Interior el cierre del muelle de Arguineguín», *Voz Populi*, 27 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.vozpopuli.com/espana/defensor-pueblo-interior-cierre-muelle-arguineguin\\_0\\_1414058677.html](https://www.vozpopuli.com/espana/defensor-pueblo-interior-cierre-muelle-arguineguin_0_1414058677.html).

<sup>54</sup> «La Fiscalía de Canarias recurre el archivo de la denuncia sobre el muelle de Arguineguín», *Maspalomas Abora*, 25 de noviembre de 2020, disponible en <https://maspaloma->

ción núm. 2 de San Bartolomé de Tirajana decretó el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones tras haber inspeccionado *in situ* las condiciones del campamento portuario en cuestión, considerando que «*los hechos denunciados no son presuntamente constitutivos de infracción criminal*». El auto en cuestión ha sido recurrido por la Fiscalía, alegando la necesidad de practicar más diligencias de investigación para el esclarecimiento de los hechos denunciados<sup>55</sup>.

Por tanto, una vez que un migrante accede de forma irregular a las islas Canarias, el primer episodio en su periplo jurídico es una detención cautelar que parece venir justificada por la incoación del procedimiento de devolución contemplado en la LOEx, tras haber sido interceptado al tratar de entrar irregularmente en territorio español. Esta detención no puede ser superior a setenta y dos horas, pero, a pesar de que el expediente de devolución suele dictarse dentro de ese plazo, su efectividad se demora al tener que contar con los medios necesarios para efectuarlo (como puede ser un avión, que solo se fleta cada cierto tiempo) y es por esta razón que los extranjeros en espera de su devolución suelen ser internados. Sin embargo, Ningbé fue detenido el 1 de noviembre desde el momento en que desembarcó de la salvamar y pasó a disposición de las autoridades policiales al pisar el suelo del muelle, sin salir de allí hasta el 11 de noviembre. En consecuencia, estuvo detenido más de setenta y dos horas sin recibir ningún tipo de explicación o cobertura jurídica que fundamentase la prolongación de su «estancia», más allá de la excusa sobre la obligatoria cuarentena que debían guardar los migrantes<sup>56</sup>, y sin existir ningún medio que acreditase que Ningbé permaneció allí por voluntad propia. Todo ello cuando lo que en realidad habría resultado procedente, en tanto la devolución no se hubiera ejecutado, es la puesta en libertad de Ningbé una vez transcurridas las setenta y dos horas de detención cautelar, o bien instar la aplicación del art. 23.4 RELOEx para la solicitud de internamiento a la autoridad judicial competente. Precisamente por esta razón hay quien afir-

---

*sabora.com/art/53769/la-fiscalia-de-canarias-recurre-el-archivo-de-la-denuncia-sobre-el-muelle-de-arguineguin#ath.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Este hecho ha sido reconocido por el Ministerio de Interior, admitiendo haber sobrepasado el límite de detención policial en las carpas militares de Barranco Seco que ahora operan como una comisaría, sustituyendo al muelle de Arguineguín. *Vid.* N. G. VARGAS y G. SÁNCHEZ, «Cerca de 200 migrantes superan el límite legal de 72 horas en el campamento policial que sustituye a Arguineguín», *El Diario*, 15 de enero de 2021, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasabora/migraciones/migraciones-canarias-arguineguin-barranco-seco\\_1\\_6749478.html](https://www.eldiario.es/canariasabora/migraciones/migraciones-canarias-arguineguin-barranco-seco_1_6749478.html).

ma que el muelle de Arguineguín operó más bien como un CIE *de facto* que como una comisaría, al estar detenidos cautelarmente durante cuarenta y ocho horas y, una vez recibida y notificada su orden de devolución, manteniendo su retención a modo de internamiento a la espera de ejecutar su devolución, pero sin la autorización judicial pertinente.

Ante este evidente incumplimiento del límite temporal de la detención de Ningbé que acarrea su ilegalidad, las posibilidades que se le ofrecieron fueron, principalmente, la interposición de un procedimiento *habeas corpus* a través del letrado de oficio que le fue asignado.

Ningbé Kouassi contó con asistencia jurídica gratuita (art. 23.3 RELOEx), encarnada por una abogada del turno de oficio seleccionada de la lista específica en materia de extranjería por el Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas<sup>57</sup>, con motivo de proteger los intereses del migrante desde el momento inicial de su detención y mientras se realizaban los trámites pertinentes para adoptar una orden de devolución. La personación de la letrada de Ningbé en el referido puerto tenía como función principal el asesoramiento de sus derechos de forma reservada, en audiencia privada con el migrante y un intérprete; siendo esta primera toma de contacto esencial en la asistencia jurídica de los extranjeros que entran irregularmente en Canarias.

El problema aquí planteado es que cada uno de los abogados que acudían a Arguineguín asistían a un gran número de migrantes, incumpléndose las condiciones sobre el espacio adecuado y la individualización de las entrevistas ante el elevado número de extranjeros que llegaban a Gran Canaria por vía marítima en aquellas fechas —pese a la recomendación de la existencia de al menos un letrado por cada siete personas para garantizar una asistencia de calidad en este tipo de guardias—<sup>58</sup>. Del mismo modo, es bastante frecuente que los abogados no puedan ejercer su asistencia jurídica antes de que se les notifique el acuerdo de devolución de los extranjeros a los que van a asistir, incumpléndose así el derecho de asistencia letrada o de intérprete. Ante esta situación, muchos abogados se limitan a no fir-

---

<sup>57</sup> La Brigada de Extranjería dio el aviso al Colegio de Abogados a las 10:55 del 1 de noviembre, personándose la letrada del turno de oficio especializada en extranjería sobre las 12:00 en las instalaciones del muelle de Arguineguín, cuando los migrantes ya habían pasado a disposición de las autoridades policiales.

<sup>58</sup> CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «La asistencia jurídica a migrantes y su protección como personas especialmente vulnerables, esencial en un estado de Derecho», 24 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/la-asistencia-juridica-a-migrantes-y-su-proteccion-como-personas-especialmente-vulnerables-esencial-en-un-estado-de-derecho/>.

mar dicho acuerdo, o lo firman manifestando que no se han dado las condiciones imprescindibles para una defensa adecuada, pues tal y como establece «el TEDH en su Sentencia de 28 de junio de 1984 (caso *Campbell y Fell*) [...] “no se concibe que un abogado pueda asistir a su cliente sin consultas previas entre ellos”»<sup>59</sup>. También hay quienes lo firman simplemente para cobrar la asistencia<sup>60</sup>.

En lo relativo a la asistencia jurídica de Ningbé, la actuación letrada se ciñó exclusivamente al procedimiento de devolución en tramitación, debiendo examinar una serie de aspectos clave en esa primera entrevista. No obstante, en este apartado nos limitaremos a prestar especial atención a lo relativo a la detención del marfileño. Si bien es cierto que en el momento de la primera toma de contacto entre abogada y migrante se comprobó que no había transcurrido el plazo máximo de las setenta y dos horas de detención como medida cautelar, sí que se excedió ese límite temporal al no haberse producido la efectiva ejecución de la devolución dentro de los tres días de margen, contraviniendo, por tanto, el plazo máximo contemplado en la Constitución *ex art.* 17.2. Además, esta privación de libertad se adopta con el fin de ejecutar la devolución y, previendo que esta no se podrá realizar en el plazo de setenta y dos horas, debería haberse ordenado su inmediata puesta en libertad o internamiento en el CIE<sup>61</sup>.

La orden de devolución fue notificada el 3 de noviembre y no vino acompañada de su ejecución, al menos no en ese momento. Una vez firmada, la abogada de Ningbé instó el procedimiento de *habeas corpus*, un «instrumento de protección de la libertad personal frente a la eventual arbitrariedad de los agentes del poder público y cuyo conocimiento es competencia precisamente del juez de instrucción»<sup>62</sup>, comunicándolo a la Policía Nacional desde el momento de su interposición y actuan-

---

<sup>59</sup> ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MÁLAGA, «Guía para la asistencia letrada en las llegadas marítimas de extranjeros/as», *Subcomisión Extranjería*, p. 11, disponible en <https://www.icamalaga.es/portalMalaga/printVisualizarFicheros.do?fichero=RTpca-G9zdGluZyBJQ0FTXExvY2FsVXNlcXwb3J0YWwzNYWxbZ2FfaWlzXGFyY2hpdm9zXGZpY2hlcml9zXDE1MjU3NzQxMTgyNjUucGRm>, consultado el 29 de enero de 2021.

<sup>60</sup> Esta situación es más habitual de lo que aparentemente se piensa, tal y como se desprende de I. BARBERO, «Los turnos de abogados de extranjería en el debate de la industria de las migraciones», *Revista Política y Sociedad*, núm. 56 (2019), p. 469, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/57942/4564456552006>.

<sup>61</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 133.

<sup>62</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Proyecto I+D+i Iusmigrante (DER 2011-26449), Colección Cuadernos Digitales de Formación, 2015, p. 50, disponible en <http://eprints.sim.ucm.es/34492/1/FINAL.%20DIC%202015%20LIBRO%20CGPJ.pdf>.

do de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo del Consejo General de la Abogacía Española<sup>63</sup>. En tanto en cuanto el cómputo de las setenta y dos horas comenzó desde la puesta a disposición policial de Ningbé, su abogado incoó un procedimiento *habeas corpus* en aplicación del art. 17.4 CE tras la vulneración del art. 17.2 CE y ante la manifiesta ilegalidad de su detención. Fue resuelto el 6 de noviembre, acordando el titular del Juzgado de Instrucción núm. 1 de San Bartolomé de Tirajana desestimar dicha solicitud, al entender que el migrante en cuestión no se encontraba en las instalaciones del puerto contra su voluntad, pues el CNP supuestamente le había informado de su libertad tras la firma del acuerdo de devolución, así como de la necesidad de quedar retenido «en régimen de libertad» a la espera de los resultados de la prueba de detección del Covid-19.

A pesar de haber recurrido en tiempo y forma, la abogada no obtuvo respuesta de la Audiencia Provincial hasta que Ningbé abandonó el muelle de Arguineguín el 11 de noviembre, confirmando el auto recurrido. Lo curioso de ambas resoluciones judiciales radica en las continuas alusiones a la LECrim, cuando en ningún caso estamos ante un supuesto penal, contraviniendo así al TEDH, que establece que «*las condiciones de la detención deben ser apropiadas, teniendo en cuenta que la medida es aplicable no a personas que han cometido delitos, sino a extranjeros que, a menudo temiendo por sus vidas, han huido de su propio país*»<sup>64</sup>. Pudiendo haber recurrido en amparo, la letrada de oficio de Ningbé decidió cesar en este momento su asistencia letrada en lo relativo a la detención del migrante. Si bien es cierto que la jurisprudencia tiende a desestimar este tipo de solicitudes (ejemplo de ello es la STC 154/2016, de 22 de septiembre)<sup>65</sup>, también hay quienes comparten nuestro punto de vista, como vemos en el voto particular que apoya especialmente la causa entendiendo la detención ilegal como una «grave vulneración del derecho a la libertad personal en su dimensión sustantiva (art. 17.1 CE) y procedimental»<sup>66</sup>. Aun así, los recursos de amparo que prosperan se suelen dar ante supuestos de devolución en los que «el extranjero ha sido ya

<sup>63</sup> CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «Protocolo de actuación...», *op. cit.*, p. 4.

<sup>64</sup> Sentencia de 29 de enero de 2008 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto *Saadi c. Reino Unido*, núm. 13229, 03, párrafo 74 (base de datos de la sección de jurisprudencia del TEDH), disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-84709>.

<sup>65</sup> Sentencia 54/2016, de 22 de septiembre de 2016, del Pleno del Tribunal Constitucional, extraída de la base de datos de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 263, de 31 de octubre de 2016), disponible en [https://bjj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25089#complete\\_resolucion](https://bjj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25089#complete_resolucion).

<sup>66</sup> *Ibid.*, voto particular.

devuelto»<sup>67</sup>, y no es nuestro caso. Por tanto, ante los distintos incumplimientos de garantías jurídicas básicas que deben acompañar la asistencia letrada de los extranjeros irregulares durante la detención, la abogada de Ningbé se limitó a interponer recurso de alzada tras firmar el acuerdo de devolución (como veremos más adelante), dejando constancia de la vulneración normativa cometida<sup>68</sup>.

La letrada entrevistada ha expresado su opinión sobre la pésima gestión relativa a los extranjeros retenidos en el muelle de Arguineguín y las lamentables condiciones en que han tenido que prestar sus servicios jurídicos: sin contar con un espacio adecuado para las entrevistas, sin poder realizarlas de forma individualizada, debiendo atender a una enorme cantidad de migrantes a la vez y sin traductores, etcétera.

#### IV. INCOACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE DE DEVOLUCIÓN

Pese a que generalmente se tiende a hablar de la «expulsión» de aquellos extranjeros que llegan a Canarias de forma irregular por mar, la figura jurídica que resulta de aplicación en este caso es la devolución, uno de los mecanismos de control de flujos migratorios establecidos por nuestra normativa de extranjería<sup>69</sup>. Aunque en el ámbito europeo «el término “expulsión” comprende todas las formas de transferencia involuntaria de un individuo de un territorio determinado»<sup>70</sup>, en el ordenamiento jurídico español, la expulsión es una figura jurídica distinta a la devolución. Contemplado en los arts. 58.3.b) LOEx y 23.1.b) RELOEx, el trámite de devolución se aplica a todo aquel que haya contravenido los requisitos de entrada legal en España, incurriendo en una infracción administrativa por haber pretendido entrar irregularmente en el país. No resulta de aplicación la figura de denegación de entrada, pese a que también implique un regreso inmediato al país de procedencia<sup>71</sup>, al desprenderse del art. 15 RELOEx que esta figura opera en aquellos casos en los que las autoridades de con-

<sup>67</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>68</sup> Actuando en consonancia con las recomendaciones del Colegio de Abogados, R. MASSIEU CURBELO, «Circular núm. 68/2020 de Asistencia Letrada a los Migrantes», *Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas*, 12 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.icalpa.es/colegiados/actualidad/682020-asistencia-letrada-los-migranes>.

<sup>69</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 101.

<sup>70</sup> Y. KTISTAKIS, *La protección de los migrantes...*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>71</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 101.

trol de extranjeros detectan algún tipo de irregularidad (por ejemplo, documental) en su acceso al país por un puesto fronterizo habilitado para ello. Tampoco procede la expulsión (procedimiento más pausado y garantista que la detención), puesto que esta se aplica como sanción ante infracciones cometidas por extranjeros que ya se encontraban previamente en territorio español, no en el momento en que hayan pretendido acceder al mismo de forma irregular, *ex arts. 53 y 57 LOEx*. Ni siquiera podemos hablar de devoluciones «en caliente»<sup>72</sup> donde los migrantes no tienen acceso a ningún tipo de procedimiento de extranjería.

En consecuencia, la pretensión de entrada irregular en España de un migrante implica la incoación de una orden de devolución a raíz de una infracción de la normativa de extranjería. Concretamente se incumplen los requisitos de entrada contemplados en el art. 25 LOEx y en los arts. 1 a 10 RELOEx, al tratar de acceder a España por un cauce no habilitado para ello, careciendo de justificación y acreditación sobre el motivo de su viaje. El art. 58.3.b) LOEx nos da la respuesta contra dicha infracción, no siendo necesario instar el procedimiento de expulsión, sino que se procederá a su devolución al tratarse de un extranjero que pretendía entrar ilegalmente en el país<sup>73</sup>.

La devolución, figura jurídica que opera ante la situación de nuestro migrante objeto de estudio, conlleva un procedimiento mucho más rápido que el de expulsión, del que también resulta la salida obligatoria del país en virtud del art. 28.3.b) LOEx. Su regulación viene detallada en el art. 23 RELOEx, de conformidad con lo dispuesto en el art. 58.3 LOEx. Estos

---

<sup>72</sup> «Se entiende por “expulsiones en caliente” la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado consistente en la entrega [...] de ciudadanos extranjeros que han sido interceptados [...] en zona de soberanía española sin seguir el procedimiento establecido legalmente ni cumplir las garantías internacionalmente reconocidas». *Vid.* M. MARTÍNEZ ESCAMILLA *et al.*, «Expulsiones en caliente»: cuando el Estado actúa al margen de la ley. *Informe jurídico*, Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014, p. 2, disponible en [https://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%202027\\_6\\_2014%20%281%29.pdf](https://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%202027_6_2014%20%281%29.pdf).

<sup>73</sup> Se entiende por pretensión de entrada ilegal «la actuación de un extranjero que ponga de manifiesto su intención de acceder a territorio español por un lugar distinto de los puestos habilitados [...]. Será necesario que el extranjero sea sorprendido en una actitud que evidencie de manera inequívoca la intención de acceder a territorio español en forma irregular [...] y que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad frustre esa pretensión en algún momento previo o inmediato a la entrada en territorio español». *Vid.* DEFENSOR DEL PUEBLO, «Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España», *Informes, estudios y documentos*, núm. 20 (2005), p. 94, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/1994-01-Situación-jur%C3%ADdica-y-asistencial-de-los-extranjeros-en-España.pdf>.

preceptos nos vienen a decir que el expediente de devolución del extranjero que haya pretendido entrar irregularmente en España (entendiendo por tal a aquel interceptado en la frontera o sus inmediaciones) consiste en una resolución del subdelegado del Gobierno que permite instar el regreso del extranjero a su país sin necesidad de iniciar los trámites de un procedimiento de expulsión, mucho más dilatado. Básicamente, es la figura aplicable al caso de quienes arriban en patera o cayuco a Canarias.

Anteriormente, el Reglamento de ejecución de la antigua Ley de Extranjería del 85 regulaba este procedimiento de devolución sin trámite administrativo alguno y, consecuentemente, sin cumplir las actuales garantías jurídicas y procedimentales<sup>74</sup>, vulnerando, así, la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa del extranjero. La entrada irregular en España no era considerada una infracción ni conllevaba una prohibición de entrada por dicha ley, así como tampoco exigía acordar el internamiento del extranjero cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, sino que debía quedar en libertad. De otro lado, la LO 4/2000 antes de su reforma por la LO 8/2000 introdujo «la posibilidad de internamiento de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente y cuyo “retorno” no pueda llevarse a cabo en el plazo de setenta y dos horas»<sup>75</sup>, a pesar de que dicha ley aun no recogía la figura de la devolución al confundirla con la expulsión<sup>76</sup>.

También hay que destacar la coetilla que añade el art. 138 del Reglamento de ejecución de la LO 4/2000 tras su reforma por la LO 8/2000, al entender que «los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente» serán aquellos «interceptados en la frontera, en sus inmediaciones o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta». Sobre la precisión de «pretensión de entrada ilegal» se posicionó el TS<sup>77</sup> entendiendo que procede «acordar la devolución de aquellos extranjeros que se encuentren en las inmediaciones de la frontera siempre que hayan entrado en las mismas condiciones, esto es, ilegalmente, y hayan sido “objeto de una actuación positiva, activa e ininterrumpida por parte de las autoridades españolas, iniciada antes de su entrada en el país o inmediatamente después” con la finalidad de lograr su

<sup>74</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 102.

<sup>75</sup> *Ibid.*, pp. 103-104.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>77</sup> Sentencia 6218/2003, de 13 de octubre del 2003, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Sexta (Base de datos Cendoj: Roj: STS 6218/2003 – ECLI: ES:TS:2003:6218), disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/71fb50726a67b335/20031206>.

interceptación»<sup>78</sup>. Posteriormente, una reforma del 2003 introdujo la sanción de prohibición de entrada al país (vigente hoy en día, aunque declarada inconstitucional, como veremos) para los casos en los que procede instar la devolución; es decir, frente los que pretenden entrar irregularmente en el país. Tras este breve recorrido jurídico por las distintas regulaciones que ha atravesado la figura de la devolución, la aplicación de esta en la persona de Ningbé Kouassi resultó ser en virtud de la actual LOEx reformada por la LO 2/2009 y su Reglamento de ejecución. La ley vigente precisa que la devolución deberá ser acordada por resolución administrativa *ex art.* 23.1 RELOEx, manteniendo la posibilidad de internamiento previa autorización judicial si la devolución no se hace efectiva en setenta y dos horas (art. 23.4 RELOEx). También se introducen novedades como «el plazo de prescripción de la devolución» y «la posibilidad de revocar la orden de devolución acordada [...] en casos excepcionales»<sup>79</sup>.

La naturaleza jurídica de la devolución que opera con respecto a Ningbé es sumamente relevante, pues de ello no solo depende su carácter sancionador y la intervención del *ius puniendi* estatal, sino también la correcta distinción entre la figura de devolución y las de expulsión, denegación de entrada o retorno. Al margen del supuesto de la devolución de extranjeros que hayan contravenido la prohibición de entrada (que no nos concierne), el principal obstáculo de la devolución en el caso de extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en territorio español deriva de la actual LOEx y sus modificaciones. Estas introducen la sanción de prohibición de entrada al país por un plazo máximo de tres años *ex arts.* 58.7 LOEx y 23.5 RELOEx, sin venir amparado por un procedimiento igual de garantista que el de la expulsión administrativa, que sí sigue los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, así como los derechos de defensa, audiencia y alegaciones<sup>80</sup>. Incluso podríamos hablar de la existencia de dos situaciones iguales (devolución y expulsión) sometidas a un tratamiento jurídico diferente<sup>81</sup>.

Extensa jurisprudencia viene a definir el carácter no sancionador de la devolución, como la STC 17/2013 de 31 de enero<sup>82</sup>, que manifiesta el

<sup>78</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>80</sup> F. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, «Régimen jurídico de los extranjeros en el Derecho español: salida», en J. M. MASANET FERNÁNDEZ (coord.), *Manual práctico orientativo de extranjería. Aspectos jurídicos y sociales del fenómeno de la inmigración en España*, Madrid, Difusión Jurídica, 2007, p. 377.

<sup>81</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>82</sup> Sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, del Pleno del Tribunal Constitucio-

carácter no punitivo de la decisión administrativa de devolución al entender que «no supone el ejercicio del *ius puniendi* estatal, sino que se dicta como medida de restitución de la legalidad conculcada, expresada en el incumplimiento de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de entrada en el territorio nacional», por lo que «no comporta en sí misma una sanción, sino una medida gubernativa de reacción inmediata frente a una perturbación del orden jurídico»<sup>83</sup>. Sin embargo, pese a reconocer que no se trata de una medida restrictiva a consecuencia de un ilícito, el TC recuerda la necesidad de respetar «las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones»<sup>84</sup>. Esto no terminaba de encajar con la consecuente prohibición de entrada en España que traía consigo la orden de devolución, tal y como se derivaba de la redacción del art. 58.7 LOEx, y es por ello por lo que el TC reconoce el carácter sancionador de dicha prohibición, al imponer «al extranjero un castigo (prohibición de entrada en territorio nacional) como consecuencia de una actuación ilícita o ilegal (pretensión de entrada por puestos no habilitados para ello)»<sup>85</sup>. Pero también entiende que esa prohibición de entrada presenta una naturaleza jurídica distinta a la de la decisión administrativa de devolución, por lo que el TC termina por declarar inconstitucional el referido art. 58.7 LOEx relativo a la prohibición de entrada.

En definitiva, pese a que el criterio del TC entiende la devolución como una medida de restitución de la legalidad con carácter no sancionador aplicable a los extranjeros que pretendan entrar en España «eludiendo los requisitos que para ello exige la legislación en materia de extranjería»<sup>86</sup>, el Alto Tribunal declara que la prohibición de entrada presenta naturaleza jurídica represiva al limitar derechos, declarando el precepto en que se recoge dicha medida (art. 58.7 LOEx) inconstitucional. Sin embargo, el TS interpreta dicha STC entendiendo que «las prohibiciones de entrada en España, en cuanto medidas (sanciones, según la calificación del Tribunal Constitucional) anejas a la “devolución de los extranjeros”, siguen sien-

---

nal, extraída de la base de datos de jurisprudencia del Tribunal Constitucional de España (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 49, de 26 de febrero de 2013), disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23272>.

<sup>83</sup> *Ibid.*, FJ 12.º

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>86</sup> Sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, del Tribunal Constitucional, FJ 12.º, citada *supra*.

do válidas si vienen acompañadas de ciertas garantías de procedimiento»<sup>87</sup>. Es decir, parece que la prohibición de entrada unida a la orden de devolución solo será inconstitucional si aquella no viene protegida por las garantías procedimentales pertinentes.

Lo cierto es que no compartimos la jurisprudencia del TC que entien- de la devolución como una medida no sancionadora porque «no suprime o restringe derechos pertenecientes a su destinatario como consecuencia de un ilícito»<sup>88</sup>. El Alto Tribunal advierte lo siguiente: «Aun cuando la prohi- bición de entrada no se adopta en ausencia de todo procedimiento admini- strativo, en cuanto que va unida a la devolución, la misma no respeta las específicas garantías que [...] resultan exigibles a una actuación admini- strativa de naturaleza sancionadora», y se sirve de esta argumentación para declarar inconstitucional la prohibición de entrada en tanto en quan- to «la medida de prohibición de entrada que lleva aparejada toda devolu- ción carece, en su condición de sanción, de la apertura y tramitación de un procedimiento contradictorio con las garantías que [...] han de recono- cerse en toda actividad sancionadora de la Administración». Resulta evi- dente, entonces, que a la devolución de extranjeros no resultan de aplica- ción los preceptos relativos al procedimiento de expulsión (arts. 216 y ss. RELOEx) sobre las normas comunes al procedimiento sancionador, según lo establece el art. 58.3.b) LOEx. Nuestra posición contraria a la jurisp- ruencia enunciada reside en que sí entendemos la orden de devolución de extranjeros como una sanción. El hecho de que a una persona, por infringir un artículo de la normativa de extranjería, se le detenga durante al menos setenta y dos horas (siendo habitual superar dicho límite, como hemos comprobado), sea susceptible de ser internada durante un máximo de sesenta días y se le pueda llegar a «expulsar» (en sentido amplio) del territorio español en cualquier momento, va más allá de una mera medida de restablecimiento de la legalidad. A todo ello se le suma el débil garan- tismo que acompaña a toda orden de devolución, cuyos derechos se limi- tan a la asistencia letrada y de intérprete, máxime cuando únicamente apa- recen enunciados en el Reglamento (art. 23.3 RELOEx) y no en la LOEx. El contenido aflictivo que se desprende de un expediente de devolución debería entenderse, a nuestro juicio, con una manifiesta naturaleza jurídi-

---

<sup>87</sup> Sentencia 988/2013, de 12 de marzo de 2013, del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, FJ 6.º (base de datos Cendoj; Roj: STS 988/2013 – ECLI: ES:TS:2013:988), disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>.

<sup>88</sup> Sentencia 17/2013, de 31 de enero de 2013, del Tribunal Constitucional, FJ 12.º, cita- da *supra*.

ca sancionadora, incluso cuando no implique una prohibición de entrada. Y si consideramos la devolución como una sanción a una infracción administrativa, hemos de concluir que debería cumplir las garantías exigidas en la aplicación de todo procedimiento administrativo sancionador del art. 24 CE y las contempladas en la LPAC 39/2015<sup>89</sup>.

También se ha debatido largo y tendido sobre el plazo de prescripción de la resolución de devolución para el caso de que se haya acordado contra extranjeros que hayan entrado ilegalmente en territorio español (art. 23.7 RELOEx). Este plazo será de cinco años y el *dies a quo* para su cómputo empezará cuando haya transcurrido el plazo de prohibición de entrada determinado en la resolución, que, de no ser inconstitucional, sería de un máximo de tres años, lo que podría implicar un total de ocho años de plazo de prescripción. El sustento de este precepto entra en contradicción con la declaración de inconstitucionalidad de la prohibición de entrada —controversia que simplemente dejaremos enunciada—, aunque suponemos que dicho inciso debería entenderse tácitamente derogado e imaginamos que la prescripción se debería computar desde que se dictó el orden de devolución. El TS se ha pronunciado sobre esta cuestión, manteniendo que no tiene mayor trascendencia y limitándose a afirmar que «dicho plazo de prescripción no es [...] sino una mera limitación temporal de la eficacia del acto, de modo que, transcurrido un determinado tiempo, aquel deja de ser ejecutable»<sup>90</sup>.

Por otro lado, además de la discusión sobre el carácter sancionador o no de la orden de devolución, es conveniente resaltar la posible «vulneración del principio de reserva de ley que rige la regulación de materias que afectan a derechos fundamentales»<sup>91</sup> en tanto el art. 23.1.b) RELOEx añade el supuesto de «encontrarse en las inmediaciones de la frontera», no contemplado en la consideración de la pretensión de entrada ilegalmente en el país de la LOEx.

---

<sup>89</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 236, 2 de octubre de 2015), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10565>, consultado el 28 de diciembre de 2020.

<sup>90</sup> Sentencia 988/2013, de 12 de marzo de 2013, del Tribunal Supremo, FJ 8.º, citada *supra*.

<sup>91</sup> C. ALMEIDA *et al.*, *Invisibles en la «Última frontera». Manual para la defensa de los derechos humanos de las personas extranjeras encerradas en los centros de internamiento* (CIE), Madrid, Cáritas Española, 2020, p. 102, disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2020/03/VULNERACIÓN-DE-DERECHOS-NO-VIEMBRE-2020.pdf>.

En cualquier caso, queremos aclarar que lo que se dicta frente a un migrante irregular es una orden de devolución, es decir, una «resolución dictada por la autoridad gubernativa competente [...] en el caso de que un extranjero pretenda entrar ilegalmente en nuestro país»<sup>92</sup>. Aunque tenga la apariencia de una sanción administrativa aplicable a la infracción cometida por el extranjero y que pretende poner fin al incumplimiento de la normativa de extranjería «sin necesidad de incoar un expediente de expulsión»<sup>93</sup>, el TC entiende que se trata más bien de una medida gubernativa de reacción frente a la mencionada contravención del ordenamiento de extranjería, tratando de evitar su permanencia irregular en España. Mientras el extranjero en cuestión espera a que se le devuelva a su país de origen, es privado de su libertad como «consecuencia de una detención policial o gubernativa, cuya finalidad debe ser, ciertamente, la ejecución de tal devolución»<sup>94</sup>.

La interceptación por Salvamento Marítimo del cayuco en el que viajaba Ningbé el pasado 1 de noviembre supuso una infracción a la normativa de extranjería, como ya hemos visto. Esta vulneración del ordenamiento de extranjería dio lugar a la incoación del procedimiento de devolución contemplado en los arts. 58 LOEx y 23 RELOEx que, siguiendo la jurisprudencia del TS y TC, se trata de un procedimiento administrativo no sancionador y, por ende, no siempre viene acompañado de todas las garantías que sí operan, por ejemplo, en los trámites de expulsión (audiencia, alegaciones, principio de contradicción...).

El primer paso en este procedimiento viene contemplado en el art. 23.2 RELOEx: «Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía para que pueda procederse a su identificación y, en su caso, a su devolución». El marfileño objeto de estudio fue derivado a disposición de las autoridades policiales por los miembros de la salvamar *Menkalinan* a las 10:00 horas del primer día de noviembre, comenzando el cómputo de la detención desde ese preciso momento. Además, al no ser Ningbé menor de edad ni solicitante de asilo, no se plantearon situaciones jurídicas diversas a la genérica. Por ello, el expediente de devolución comenzó en ese

---

<sup>92</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, «Informe sobre asistencia...», *op. cit.*, p. 94.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 127.

instante, dando la Brigada de Extranjería el aviso al Colegio de Abogados para ofrecer asistencia letrada a Ningbé y a los sesenta y dos subsaharianos restantes, tratando así de dar cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 20 a 22 LOEx con respecto al derecho de defensa del extranjero, notificación del acuerdo de devolución suficientemente motivado, posibilidad de interponer recursos frente al mismo, etcétera.

El expediente de devolución, acompañado del acta de denuncia policial<sup>95</sup>, debería haber estado justificado por la circunstancia que daba lugar a su devolución (la pretensión de entrada ilegal en la frontera por vía marítima), acreditando los indicios de dicha infracción de tal forma que se enervase la «presunción de inocencia» del extranjero. Los miembros de la Policía Nacional dejaron constancia de todo ello en una propuesta de resolución de devolución que se realizó al finalizar su identificación, pero antes de la entrevista con su letrado. A partir de aquí, se deberían haber elevado las actuaciones al órgano competente para que adoptase el acuerdo administrativo de devolución<sup>96</sup> y, una vez notificada esa propuesta de resolución tras el inicio de la tramitación del expediente de devolución, la subdelegada del Gobierno en Las Palmas debería haber sido la encargada de acordar la devolución en resolución administrativa motivada, al ser la autoridad gubernativa competente para ello en virtud de los arts. 58.5 LOEx y 23.1 RELOEx. Pero no fue así. Hoy en día es muy común que la firma para tramitar la orden de devolución sea delegada al comisario jefe de la Brigada Provincial (o Local) de Extranjería con el fin de agilizar el procedimiento; algo que, a nuestro juicio, podría considerarse una irregularidad.

La orden de devolución de Ningbé se emitió a los dos días de la llegada del marfileño a la costa de Gran Canaria. Esta celeridad es habitual, pues en realidad se trata de un procedimiento muy rápido y el espacio de tiempo entre el arribo del cayuco, la actuación policial, la incoación gubernativa del expediente y su notificación al letrado del extranjero es relativamente corto. Es la ejecución de la devolución lo que retrasa este procedimiento y por lo que se acude al internamiento del extranjero como medida cautelar mientras se termina de tramitar el expediente.

En el proceso de tramitación del expediente de devolución como medida «dirigida al mantenimiento del orden jurídico perturbado ante una entrada irregular»<sup>97</sup> que obliga al migrante irregular a regresar a su país de

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>97</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, «Informe sobre asistencia...», *op. cit.*, p. 105.

origen es fundamental el papel del abogado de oficio que se le asigna en aplicación de su derecho a una asistencia jurídica gratuita (arts. 22 LOEx y 23.3 RELOEx) como una de las garantías procedimentales básicas en la incoación de este expediente.

La normativa de extranjería consagra los derechos a la asistencia letrada y de intérprete frente a una posible orden de devolución. Una correcta asistencia jurídica consistiría en entrevistarse de forma individual con el defendido, presentándose al mismo y ofreciéndole los datos de contacto del abogado. Desde que el abogado se persona en el centro en que esté detenido el migrante debería solicitar su expediente para examinar cuidadosamente las condiciones de su detención: la hora de interceptación de la embarcación y la hora de su puesta a disposición del CNP. También se ha de solicitar acceso al expediente para analizar y verificar otras circunstancias que deberían figurar en el mismo, como los datos de filiación, su país de origen y nacionalidad, los motivos de la inmigración (con el objetivo de comprobar si procede o no solicitud de protección internacional), el periodo de tiempo que lleva detenido, etc. Además, se aconseja revisar a conciencia las condiciones en que se encuentra el migrante para descartar que se trate de un menor de edad, mujer embarazada, víctima de trata o solicitante de asilo<sup>98</sup>.

Pero la realidad dista de ser tal y como hemos explicado. Tras los ya referidos avisos al Colegio de Abogados y la selección aleatoria de un letrado en el servicio de guardia de aquel 1 de noviembre, se le asignó una abogada a Ningbé y a otros tantos extranjeros más que iban en la embarcación del marfileño, teniendo que atender a un total de veinticinco inmigrantes con la asistencia de un único intérprete. Desde su personación en las dependencias portuarias de Arguineguín, la abogada de Ningbé se presentó al mismo, pero no pudo facilitarle sus datos de contacto, al igual que tampoco solicitó el acceso a su expediente. Lo habitual es que los abogados del turno de extranjería no puedan prestar un auténtico derecho de defensa<sup>99</sup>, ya sea por falta de voluntad o por incapacidad de ejercerlo en las condiciones actuales (ausencia de intérpretes, incapacidad de realizar entrevistas individuales, asignación de un elevado número de migrantes por defender, etc.).

---

<sup>98</sup> Todo ello siguiendo con lo dispuesto en el Protocolo de actuación en casos de entrada de personas extranjeras por vía marítima. *Vid.* CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «Protocolo de actuación...», *op. cit.*

<sup>99</sup> N. CASTELLANO: «La mayoría de los inmigrantes que llegan a Canarias en las últimas semanas no reciben asistencia jurídica», *Cadena Ser*, 10 de noviembre de 2020, disponible en [https://cadenaser.com/programa/2020/11/10/hora\\_25/1605046086\\_954571.html](https://cadenaser.com/programa/2020/11/10/hora_25/1605046086_954571.html).

Pese a que lo más ajustado a la realidad sería que la abogada no interpusiese recurso alguno y que tras la firma de la resolución de devolución acabase su asistencia, aquí se ha tratado de explicar en qué consistiría una adecuada asistencia jurídica. Es por ello por lo que, a continuación, seguiremos nuestro caso ficticio imaginando que la abogada de Ningbé actuó con la debida diligencia y con gran implicación profesional; con la advertencia de que esto no se suele corresponder con la realidad. Por tanto, entendemos que después de comprobar la propuesta de resolución de devolución que consta en el expediente de la Policía Nacional, la abogada debería haber manifestado su intención de recurrir en alzada la orden de devolución y, subsidiariamente, interponer recurso contencioso-administrativo, dejando constancia de todo ello en el expediente<sup>100</sup>. Por regla general, una vez se hayan realizado las indagaciones pertinentes, el letrado debería poder solicitar audiencia presencial con su defendido y con la notificación de la propuesta de devolución, para así formular las observaciones oportunas antes de su traslado. Pero la propuesta de resolución de devolución de Ningbé fue firmada por el comisario jefe de la Brigada Provincial de Extranjería y elevada a la subdelegación del Gobierno antes de que pudiera realizarse ese trámite de audiencia. Por ello, la abogada simplemente pudo comprobar «la realización efectiva de la notificación de la propuesta de devolución a la Subdelegación del Gobierno y la respuesta de esta dando la conformidad»<sup>101</sup>, dejando constancia de su intención de recurrir ante la vulneración del derecho de defensa de su interesado por el incumplimiento de sus obligaciones de información y por la infracción del principio de contradicción de previa audiencia, entre otras cuestiones. Por tanto, en ausencia del trámite esencial de audiencia, la abogada no pudo entrevistarse con Ningbé antes de la propuesta de resolución de devolución, sino que lo hizo *a posteriori* —y, en cualquier caso, no se cumplieron los requisitos mínimos de la individualización de la entrevista debido a la imposición de entrevistas colectivas ante la «sobrecarga» del muelle—. Pasadas cuarenta y ocho horas desde la llegada y consecuente detención de Ningbé, la abogada del marfileño no tuvo posibilidad de entrevistarse con él antes de la notificación del acuerdo de devolución.

Normalmente, ante las irregularidades procedimentales sobrevenidas, se recomienda interponer recurso de alzada. Pese a que esto no

---

<sup>100</sup> Actuando de conformidad con el Protocolo de la Abogacía Española. Vid. CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «Protocolo de actuación...», *op. cit.*, p. 15.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 5.

suele suceder, imaginemos que la abogada de Ningbé interpuso dicho recurso contra la resolución de devolución supuestamente dictada por el subdelegado del Gobierno en Las Palmas ante el delegado del Gobierno en Canarias en aplicación del art. 121 LPAC. En dicho recurso se alegaron las irregularidades sufridas en el seno del procedimiento de devolución del marfileño, la falta de motivación suficiente en la decisión de devolución y la ausencia de firma del subdelegado del Gobierno, entre otras cuestiones. Además, se solicitó la nulidad de la orden de devolución al haber sido dictada vulnerando el derecho de defensa del migrante, así como la anulación de la prohibición de entrada por ser una medida inconstitucional.

Supongamos que recibimos una resolución no favorable, por lo que la abogada de Ningbé interpone recurso contencioso-administrativo contra la resolución del delegado del Gobierno en Canarias que estimó como válido el acuerdo de devolución. En este recurso se alegó la vulneración de derechos fundamentales de asistencia letrada y defensa ante la imposibilidad de desarrollar entrevistas individuales, la nulidad de la medida de prohibición de entrada a territorio español debido a su inconstitucionalidad, así como la solicitud de suspensión de la orden de devolución en tanto se resolviesen los recursos interpuestos. Finalmente, solo se estimó<sup>102</sup> la petición relativa a la supresión de la sanción de prohibición de entrada a España con respecto a Ningbé, amparándose en su inconstitucionalidad (declarada por la STC 17/2013, de 31 de enero), pero no se apreció vulneración de derechos fundamentales ni se estimó la suspensión de la devolución porque en el momento de su resolución aún no se había ejecutado. La abogada de Ningbé podría haber recurrido en apelación la referida sentencia si hubiera considerado que el procedimiento debía declararse nulo al prescindir de las garantías básicas de una correcta asistencia letrada, notificaciones de propuesta de resolución y asistencia de intérprete<sup>103</sup>. En caso de haber interpuesto dicho recurso, este podría haber dado lugar a la improcedencia de la devolución, siendo susceptible entonces de «reivindicar el reingreso del interesado en el territorio español»<sup>104</sup> —lo cual parece mucho más complicado al tener que mantener la comunicación entre la abogada y el marfileño, probablemente ya en paradero desconocido—.

---

<sup>102</sup> Cfr. la resolución del recurso contencioso-administrativo incluida en el anexo 9 (pp. 97 y ss.).

<sup>103</sup> F. SÁNCHEZ MARTÍNEZ, «Régimen jurídico de...», *op. cit.*, p. 377.

<sup>104</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, «Informe sobre asistencia...», *op. cit.*, p. 109.

Hasta el momento, hemos podido comprobar cómo el derecho de defensa del extranjero queda reducido al mínimo indispensable (o por debajo del mismo) al comenzar a tramitarse la orden de devolución sin la presencia y entrevista previa del abogado asignado<sup>105</sup>. Es por ello por lo que se deberían interponer todos los recursos que estén en su mano y que hemos tratado de incorporar a los anexos 7 y 8. Ahora bien, la actuación letrada no acaba aquí; con la notificación de la orden de devolución también se debe comprobar en qué situación quedaría el extranjero: en detención, en libertad, en trámite de ejecución de la devolución, con su internamiento en un CIE... A sabiendas de la imposibilidad de su ejecución de devolución inmediata, se prestará especial atención al plazo máximo de detención, teniendo en cuenta el momento inicial del cómputo a la vista del expediente de la Policía Nacional. Es decir, la firma del acuerdo de devolución no implica la finalización de la asistencia letrada del migrante, sino que su abogado deberá estar al tanto de la evolución de sus circunstancias. El problema de este tipo de procedimientos es que, en muchas ocasiones, se reasignan nuevos abogados de oficio conforme avanza el procedimiento del extranjero en cuestión.

## V. EL INTERNAMIENTO DE NINGBÉ EN EL CIE DE BARRANCO SECO

Los arts. 58.6 LOEx y 23.4 RELOEx nos remiten a los preceptos relativos al procedimiento de expulsión al establecer lo siguiente: «Cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión» (art. 58.6 LOEx). La regulación contenida en el art. 258 RELOEx fue derogada con la entrada en vigor del Reglamento de los CIE (RD 162/2014, de 14 de marzo)<sup>106</sup>, que los define como «establecimientos públicos de carácter no penitenciario, dependientes del Ministerio del Interior, destinados a la custodia preventiva y

---

<sup>105</sup> «Amnistía Internacional denuncia devoluciones de inmigrantes desde Canarias sin asistencia letrada», *La Provincia. Diario de Las Palmas*, 11 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.laprovincia.es/canarias/2020/11/11/ammistia-internacional-denuncia-devoluciones-inmigrantes-23039791.html>.

<sup>106</sup> Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 64, 15 de marzo de 2014), disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-2749>.

cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería» (art. 1.2 RCIE). Estos centros aparecieron regulados por primera vez en la Ley Orgánica 7/1985, regulación que se ha venido manteniendo hasta los actuales arts. 60 a 62 *sexies* LOEx.

El internamiento es «una medida cautelar, instrumental, encaminada a posibilitar la expulsión del territorio nacional (entendiendo el término expulsión en sentido amplio, inclusivo de las diversas medidas de repatriación)»<sup>107</sup> que está amparada por nuestro ordenamiento jurídico interno *ex art.* 1.3 RCIE (entre otros ya referidos) y que también tiene base legal en el ordenamiento regional *ex art.* 5.1.f) CEDH y en la Directiva 2008/115/CE. Todo ello se fundamenta en la potestad del Estado de «controlar la entrada y la estancia de los extranjeros en su territorio y, en consecuencia, su derecho a adoptar medidas para que puedan ser expulsadas las personas sobre las que pesa una orden de expulsión»<sup>108</sup>, aunque en nuestro caso hablaríamos de una orden de devolución. Se habla de «expulsión» porque los preceptos legales de aplicación para el internamiento como medida cautelar de la ejecución de devolución son los previstos para la expulsión, de tal forma que esta «privación de libertad, prevista inicialmente para un procedimiento sancionador (expulsión), se contempla también para los supuestos de devolución [...] que [...] tal y como tiene acordado el Tribunal Constitucional, no tienen tal carácter sancionador»<sup>109</sup>. Es decir, la efectividad de la devolución como medida de restablecimiento de la legalidad acaba siendo garantizada por el internamiento en un CIE, misma medida cautelar que también prevé garantizar la correcta ejecución de la expulsión como sanción administrativa. En cualquier caso, resulta llamativo el hecho de que el internamiento «se adopta fundamentado, única y exclusivamente, en la comisión o presunta comisión de una infracción administrativa»<sup>110</sup>.

Por otro lado, sobre la naturaleza jurídica de los CIE, estos son considerados «locales que no tengan carácter penitenciario» (Exposición de Motivos I del RCIE). Sin embargo, este «deseo legal [...] se queda en una intención del legislador, pues la afectación a los derechos fundamentales

---

<sup>107</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, «Centros de Internamiento para Extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 18-23 (2016), p. 19, disponible en <http://criminet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf>.

<sup>108</sup> M. J. BOLLO AROCENA, *Expulsión de extranjeros, Derecho internacional y Derecho europeo*, Pamplona, Aranzadi, 2016, p. 165.

<sup>109</sup> S. CUADRÓN AMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 138.

<sup>110</sup> *Ibid.*

tiene la misma o más intensidad que en una cárcel»<sup>111</sup>, al igual que sucede con su «inquietante parecido con los centros penitenciarios en lo arquitectónico y en su funcionamiento»<sup>112</sup>.

Una vez se han establecido las pautas generales respecto a la regulación y naturaleza jurídica de los CIE, hemos de averiguar por qué Ningbé Kouassi acabó internado en el CIE de Barranco Seco después de haber permanecido diez días retenido en las instalaciones del muelle de Arguineguín.

En virtud del art. 23.4 RELOEx, «cuando la devolución no se pudiera ejecutar en el plazo de setenta y dos horas, se solicitará de la autoridad judicial la medida de internamiento prevista para los expedientes de expulsión». Esta fue la razón por la que Ningbé fue internado en el CIE de Barranco Seco, y consecuentemente privado de libertad, a la espera de su devolución efectiva. La reapertura de este CIE el pasado 24 de septiembre de 2020, tras varios meses cerrado temporalmente por la situación sanitaria provocada por el coronavirus<sup>113</sup>, no supuso la mejora de las condiciones de dicho centro, sobre el que se sigue solicitando su cierre permanente.

Antes de examinar el internamiento del marfileño es necesario comprender los trámites precedentes al mismo: quién solicita su internamiento, quién lo acuerda y cómo es esa autorización. Tras la incoación de un expediente de devolución, el instructor encargado del mismo puede adoptar el «*internamiento preventivo, previa autorización judicial, en los centros de internamiento*» [arts. 61.1.e) LOEx y 23.1 RCIE] desde el momento de incoación del procedimiento. De nuevo, vemos un paralelismo entre el carácter sancionador del procedimiento de expulsión y su análoga aplicación al expediente de devolución al que, aun así, se le niega esa connotación punitiva.

En consecuencia, el instructor funcionario de la Policía Nacional encargado del expediente de devolución era el responsable de decidir si procedía (o no) el internamiento de Ningbé en Barranco Seco. Para ello, hizo uso de la Circular 6/2014 de la Dirección General de la Policía, de 11 de julio<sup>114</sup>, valorando las circunstancias genéricas (relativas al arrai-

<sup>111</sup> C. ALMEIDA *et al.*, *Invisibles en la «Última frontera»...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>112</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, «Centros de Internamiento para Extranjeros...», *op. cit.*, p. 5.

<sup>113</sup> N. G. VARGAS, «Interior retoma las expulsiones desde Canarias y reabre los CIE con las mismas carencias previas a la pandemia», *El Diario*, 25 de septiembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasabora/365-dias-de-migraciones/interior-retoma-expulsiones-canarias-reabre-cie-carencias-previas-pandemia\\_132\\_6244184.html](https://www.eldiario.es/canariasabora/365-dias-de-migraciones/interior-retoma-expulsiones-canarias-reabre-cie-carencias-previas-pandemia_132_6244184.html).

<sup>114</sup> COMISARÍA GENERAL DE EXTRANJERÍA Y FRONTERAS, «Circular núm. 6/2014 de la Dirección General de la Policía, de 11 de julio, sobre los criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento», 2014, disponible en <http://www.migrarconderechos.es/file/330772>.

go en España, la posibilidad de fuga...) y específicas (edad, estado físico, circunstancias médicas...) de Ningbé, al igual que la posibilidad real de ejecutar su devolución. Al entender que sí era factible su internamiento, el 9 de noviembre formuló solicitud de ingreso al juez de instrucción de guardia *ex* arts. 62.1 LOEx y 23.1 RCIE. El titular del Juzgado de Instrucción núm. 3 de San Bartolomé de Tirajana, competente en virtud del art. 62.6 LOEx por ser el lugar donde se practicó la detención, acordó el internamiento de Ningbé durante un máximo de sesenta días (art. 21.2 RCIE) mediante auto motivado, previa audiencia del interesado y del Ministerio Fiscal, tomando en consideración las circunstancias concurrentes formuladas por el instructor *ex* art. 62.1 LOEx. Hay quienes cuestionan la conveniencia de que sea un juez instructor el competente para acordar el internamiento del extranjero cuando, en realidad, esta función debería recaer en un juzgado de lo contencioso-administrativo, al ser «el internamiento una medida cautelar, pero de carácter administrativo y no penal»<sup>115</sup>, por lo que «quizá debiera ser la jurisdicción contencioso-administrativa quien por la especialidad debiera pronunciarse sobre el internamiento»<sup>116</sup>.

Sobre la autorización judicial, la doctrina del TC<sup>117</sup> nos dice que no será una decisión automática, sino que el juez debe valorar las circunstancias de cada caso, ejerciendo un «control material de su procedencia»<sup>118</sup>. En nuestro caso concreto, el juez dictó auto ordenando el internamiento de Ningbé entendiendo que la medida era proporcional a la situación jurídica del migrante y acorde a sus circunstancias particulares, por carecer de arraigo suficiente y por apreciar riesgo de fuga, tal y como se deriva del auto incluido en el anexo 10.

El internamiento de Ningbé se produjo el 10 de noviembre, siendo trasladado a las instalaciones del CIE de Barranco Seco por la Brigada de Extranjería en virtud del art. 261.3 RELOEx *in fine*. Una vez presentado ante los funcionarios de seguridad del CIE y realizada la acreditación de su traslado e ingreso (art. 27 RCIE) se le informa de sus derechos, deberes y obligaciones, así como de las normas de funcionamiento del CIE, en aplicación de los arts. 29 RCIE y 62 *quater* LOEx. Además, el art. 62 *quinquies* LOEx contempla la posibilidad de acudir a ciertas medidas de

<sup>115</sup> S. CUADRÓN ÁMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>116</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, «Centros de Internamiento para Extranjeros...», *op. cit.*, p. 23.

<sup>117</sup> Sentencia 115/1987, de 7 de julio, del Tribunal Constitucional, FJ 1.º

<sup>118</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA *Detención, internamiento...*, *op. cit.*, p. 43.

seguridad, en analogía con la legislación penitenciaria. Ningbé tuvo conocimiento de sus derechos (derecho a ser informado de su situación, a recibir asistencia sanitaria y jurídica, a contar con intérprete, a contactar con ONG y familiares...) simplemente mediante formulario escrito y traducido al francés.

A pesar de que los restantes derechos contenidos en el art. 62 bis LOEx pudieron llegar a cumplirse en mayor o menor medida, las condiciones materiales del CIE eran palpablemente deficientes<sup>119</sup>, poniendo en claro compromiso el cumplimiento del art. 7 RCIE (entre otros). Esta situación ha sido corroborada por los informes de 2019 elaborados por la Fiscalía de Canarias<sup>120</sup> al observar defectos en el mobiliario y la edificación y graves carencias en la asistencia letrada. También son habituales las insuficiencias en asistencia sanitaria, la falta de información y la ausencia de traductores<sup>121</sup>; muestras representativas de las «condiciones atentatorias de la dignidad»<sup>122</sup> de algunos CIE.

Durante el tiempo que Ningbé estuvo interno en el CIE de Barranco Seco a la espera de la tramitación efectiva de su orden de devolución se puso de relieve la inadecuada alimentación y la escasez de mudas de ropa y calzado que recibía, a lo que se le sumaban las dificultades de comunicación de los internos con ONG y familiares<sup>123</sup>. Todo ello resultaba más complejo aún debido a la ausencia de asistentes sociales y a la práctica totalidad de presencia policial en el CIE<sup>124</sup>. Estos hechos vulneran los arts. 4 y 12 RCIE relativos a la «prestación de servicios de asistencia sanitaria y sociales en los centros», entre otros. Además, uno de los problemas que más se ha reiterado en el CIE de Las Palmas es la precariedad en la asistencia jurí-

<sup>119</sup> N. G. VARGAS, «Interior retoma las expulsiones...», *op. cit.*

<sup>120</sup> FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, «Capítulo II. Actividad de las fiscalías territoriales: extranjería», *Memoria 2020 (ejercicio 2019)*, Las Palmas de Gran Canaria, 2019, pp. 108-109, disponible en [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA\\_SITE/recursos/fiscalias/superiores/canarias.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/fiscalias/superiores/canarias.pdf).

<sup>121</sup> C. MANZANEDO, «Las calamitosas condiciones de internamiento en los CIE españoles», en M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Proyecto I+D+i Iusmigrante (DER 2011-26449), Colección Cuadernos Digitales de Formación, 2015, pp. 252-255, disponible en <http://eprints.sim.ucm.es/34492/1/FINAL.%20DIC%202015%20LIBRO%20CGPJ.pdf>.

<sup>122</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, «Centros de Internamiento para Extranjeros...», *op. cit.*, p. 7.

<sup>123</sup> Acuerdo del Juzgado de Instrucción núm. 8 de Las Palmas, de 28 de septiembre de 2016, en funciones de control jurisdiccional del CIE, FJ 3.º, apartado B). Dicho auto aparece recogido en la web de «migrar con derechos», en la sección de jurisprudencia (<http://www.migrarconderechos.es/file/417448>).

<sup>124</sup> *Ibid.*, FJ 1.º, apartado A).

dica de los extranjeros internos, sin existir acuerdos de colaboración con el Colegio de Abogados que establezcan unas condiciones básicas de orientación jurídica; convenios que sí existen en otros CIE de la península. Se incumple así lo dispuesto en el art. 15.4 *in fine* RCIE sobre la necesaria suscripción de esos acuerdos colaborativos.

Esta realidad fue detectada por el magistrado-juez del Juzgado de Instrucción núm. 8 de Las Palmas de Gran Canaria con funciones de control del CIE de Las Palmas encomendadas a raíz de la reforma introducida por la LO 2/2009 que establece lo siguiente: «El juez competente para el control de la estancia de los extranjeros en los Centros de Internamiento [...] será el juez de instrucción del lugar donde estén ubicados. [...] Este juez conocerá, sin ulterior recurso, de las peticiones y quejas que planteen los internos en cuanto afecten a sus derechos fundamentales. Igualmente, podrá visitar tales centros cuando conozca algún incumplimiento grave o cuando lo considere conveniente» (art. 62.6 LOEx). El desempeño de esta función resulta fundamental, al «velar por los derechos fundamentales de los internados [...] pudiendo dirigirse al juez de instrucción que autorizó el internamiento o al director del centro»<sup>125</sup>.

En el seno de sus competencias, el juez de control asignado al CIE de Barranco Seco recibió una queja (art. 19 RCIE) de Ningbé redactada por una asociación a los diez días de ingresar en el centro. A raíz de dicha queja en la que se exponen las vulneraciones de derechos de asistencia social, jurídica y de intérprete y las condiciones anteriormente expuestas, el juez de control visitó de oficio el CIE y certificó los hechos denunciados, dictando al día siguiente auto requiriendo a los responsables directivos y administrativos del CIE de Barranco Seco para subsanar las deficiencias descritas.

Tal y como ya avanzamos, el auto de internamiento se dictará tras la vista previa al internamiento en sede judicial. El migrante en cuestión deberá pasar a disposición judicial para ser oído ante el órgano jurisdiccional competente, el instructor en este caso (art. 62.1 LOEx). Es entonces cuando debe dar comienzo el ejercicio del derecho de defensa del extranjero, que suele llevarse a cabo por un abogado de oficio distinto del que asiste a la tramitación de las órdenes de devolución y detención. El letrado deberá estudiar la situación de la persona defendida con el objetivo de acreditar las circunstancias relativas al migrante en su pretensión de entra-

---

<sup>125</sup> M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Detención, internamiento...*, *op. cit.*, p. 41.

da ilegal al territorio<sup>126</sup> y alegar aquellas causas que puedan oponerse al internamiento, como, por ejemplo, el hecho de ser susceptible de protección internacional, ser menor de edad, estar enfermo, la escasa probabilidad de ejecutar la expulsión en sentido amplio, la ausencia de medidas de seguridad frente al Covid-19 en el CIE, etcétera.

En el caso de Ningbé, el Colegio de Abogados de Las Palmas le asignó un nuevo abogado de oficio, puesto que su anterior letrada continuó asistiendo a los migrantes restantes que aún permanecían en Arguineguín. Tampoco suele ser habitual que los letrados interpongan recursos frente al auto de internamiento, incluso aunque hayan formulado las alegaciones pertinentes en la vista previa al mismo. Es por ello por lo que proponemos la posibilidad de que el abogado de Ningbé hubiera interpuesto recurso de reforma y subsidiariamente de apelación alegando la falta de motivación del auto recurrido, la necesaria valoración de las circunstancias relativas al internamiento del migrante (con escasas posibilidades de instar la ejecución de la devolución dada la situación de pandemia y el cierre de algunas fronteras), así como la propuesta de otras medidas cautelares dada la excepcionalidad que debería suponer el ingreso en un CIE.

Otras de las posibles actuaciones que requieran asesoramiento jurídico del migrante interno pueden tener lugar durante su ingreso (como, por ejemplo, la imposibilidad de comunicarse con su familia). Pero lo cierto es que es poco habitual que el abogado que asistió a la vista de internamiento mantenga contacto con el extranjero al que defendió. En nuestro caso, la redacción de la queja ya referida y formulada frente al juez instructor con funciones de control jurisdiccional del CIE para poner de manifiesto las condiciones sufridas por el marfileño durante su estancia en Barranco Seco fue realizada por una asociación y no por su letrado.

Como ya hemos manifestado en reiteradas ocasiones, Ningbé ingreso en el CIE de Barranco Seco un 11 de noviembre de 2020. Teniendo en cuenta que el AJI de 10 de noviembre de 2020 decretó el internamiento durante un máximo de sesenta días y atendiendo a la regulación del funcionamiento de los CIE en España, la estancia del migrante podría haberse alargado hasta el 11 de enero de 2021, pues «el periodo de internamiento se mantendrá por el tiempo imprescindible para los fines del expediente y no podrá exceder en ningún caso de sesenta días» (art. 21.2 RCIE).

Este plazo fue aumentado por la reforma introducida por la LO 2/2009, cuando, anteriormente, el máximo de días eran cuarenta. En este sentido,

---

<sup>126</sup> S. CUADRÓN ÁMBITE, *Extranjeros en frontera...*, op. cit., p. 149.

conviene recordar la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, en cuanto constituye el marco jurídico establecido por la UE en materia de expulsión e internamiento de extranjeros. El art. 15.5 de la citada Directiva nos dice que «cada Estado miembro fijará un periodo limitado de internamiento que no podrá superar los seis meses», lo cual no supone ningún tipo de obligación a los Estados miembros de ampliar esos cuarenta días de duración<sup>127</sup>. Además, el apartado 6 del mencionado precepto permite en dos supuestos (de demora o falta de cooperación de terceros países) la prórroga del «plazo previsto en el apartado 5 por un periodo limitado no superior a doce meses más, con arreglo a la legislación nacional» (art. 15.2 de la Directiva 2008/115). Es decir, la UE contempla la posibilidad de que el internamiento de un extranjero pueda durar hasta un año y medio como consecuencia de una infracción administrativa. No suficiente con ello, existe una propuesta de reforma en debate desde 2018 que plantea imponer una duración mínima obligatoria de internamiento de noventa días, con la justificación de que los Estados miembros han mantenido un límite de internamiento «significativamente más breve que el que permite la Directiva sobre retorno e impide hacer efectivas las expulsiones» y se necesita «un periodo mínimo inicial de internamiento [...] para llevar a buen término los procedimientos de retorno y readmisión con terceros países»<sup>128</sup>. Esto entra en clara contradicción con las cifras sobre las verdaderas materializaciones de las expulsiones o devoluciones que se efectúan en España y que ahora veremos.

En definitiva, y a sabiendas de que Ningbé estuvo internado en Barranco Seco desde el 11 de noviembre hasta el 11 de diciembre, día en que se produjo su deportación, se respetó la duración máxima de internamiento establecida en el RCIE y en el auto de internamiento al permanecer allí treinta días. Aunque contáramos el plazo que Ningbé estuvo retenido en el muelle de Arguineguín, tampoco se sobrepasarían los sesenta días de límite. Se llegaría a un máximo de cuarenta y un días interno, por lo que en ningún caso se apreciaría una extralimitación en su internamiento (o, al menos, no en este sentido).

El internamiento se erige como una medida cautelar cuya finalidad última es garantizar la efectiva repatriación o devolución del extranje-

<sup>127</sup> S. CUADRÓN ÁMBITE, *Extranjeros en frontera...*, *op. cit.*, p. 157.

<sup>128</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición), en *Contribución de la Comisión Europea a la reunión de líderes celebrada en Salzburgo*, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2018%3A0634%3AFIN>.

ro que, en nuestro caso, pretendía entrar irregularmente a España. Pese a la excepcionalidad requerida en la aplicación de esta medida preventiva y restrictiva de la libertad ambulatoria de los extranjeros, la realidad es palmariamente distinta. Según el informe de la FGE de 2020<sup>129</sup>, durante 2019 fueron emitidos 7.677 informes de internamiento en aplicación del art. 61 LOEx, de los cuales 6.816 fueron favorables por valoración del Ministerio Fiscal y, de ellos, 6.473 extranjeros ingresaron efectivamente en algún CIE. Pero tan solo 3.871 expedientes de expulsión o devolución fueron llevados a cabo. En el ámbito de las islas Canarias se materializaron 1.163 internamientos<sup>130</sup> durante 2019 (861 de ellos en el CIE de Barranco Seco), sin datos que constaten la efectiva devolución de los internos. Aunque sí se manifiesta la materialización de ochenta y una expulsiones administrativas en Las Palmas, no se especifica cuáles de ellas fueron realizadas desde el CIE.

Comparando estos datos con los recopilados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura<sup>131</sup>, durante 2019 se tramitaron 31.968 expedientes de devolución a nivel nacional y tan solo se repatrió de forma efectiva a 6.476 extranjeros por expedientes de devolución (mientras que de los 37.151 expedientes de expulsión tan solo se materializaron 5.352, con 4.677 repatriaciones ejecutadas). Además, del total de internos en el CIE de Las Palmas durante 2019 —que según el informe de la Fiscalía de Canarias fueron 861— solo 64 de ellos fueron repatriados efectivamente<sup>132</sup> (siendo la mayoría de ellos repatriados a Marruecos). Se podría estar, entonces, ante un abuso del internamiento de extranjeros, máxime teniendo en cuenta el art. 15.1 de la Directiva de retorno sobre el internamiento como medida de último recurso frente a otras de carácter menos restrictivo, así como su sujeción a la previsión de ejecutar el expediente de devolución en tramitación durante el internamiento del extranjero. Todo esto nos lleva a plantearnos si realmente es necesario ampliar la privación de libertad en estos centros, cuando parece más que previsible la imposibilidad de

<sup>129</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, «Capítulo III. Extranjería», *Memoria 2020 (ejercicio 2019)*, 2020, pp. 872-874, disponible en <https://www.fiscal.es/documents/20142/ebc7f294-b4d8-6ca4-c7c0-3a95c371e94f>.

<sup>130</sup> FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, «Capítulo II...», *op. cit.*

<sup>131</sup> MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA, «Informe anual 2019», *Anexo. Datos estadísticos de interés para la privación de libertad de media duración. Centros de internamiento de extranjeros*, Defensor del Pueblo, 2020, pp. 4-6, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/ANEXO-2\\_MEDIADURACION.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/ANEXO-2_MEDIADURACION.pdf).

<sup>132</sup> DEFENSOR DEL PUEBLO, «Mecanismo nacional...», *op. cit.*, p. 14.

ejecutar su retorno o deportación efectiva<sup>133</sup>; hecho que, según se deriva del art. 37.1.c) RCIE, podría implicar el cese del internamiento.

## VI. LA EJECUCIÓN DE LA DEVOLUCIÓN DE NINGBÉ Y SU DEPORTACIÓN

Ningbé dejó el CIE de Barranco Seco el mismo día que se procedió a efectuar su devolución, sin haber transcurrido el plazo máximo de sesenta días autorizado por el juez que dictó su auto de internamiento. Por tanto, se produjo el cese de su ingreso en el CIE en virtud del art. 37.1.e) RCIE al ejecutarse su orden de devolución, lo cual fue puesto en conocimiento del juez que decretó su internamiento *ex* art. 37.2 RCIE.

Además de entregar al migrante certificado del periodo que lleva internado y copia de su orden de devolución (art. 37, apartados 4 y 5, RCIE), se le debería haber informado con la suficiente antelación sobre cómo se produciría su repatriación en virtud del «derecho a conocer el momento de su salida del CIE»<sup>134</sup> que se deduce por interpretación del art. 62 bis.1.a) LOEx y por lo dispuesto en el Auto del Juzgado de Control de Las Palmas de Gran Canaria de 30 de marzo de 2012, en el que se establece lo siguiente: «La comunicación de la expulsión o salida del CIE a la persona internada debe hacerse con un mínimo de doce horas de antelación a su ejecución, que en ningún caso podrán transcurrir entre las 20:00 horas de la tarde y las 08:00 horas de la mañana, con el fin de garantizar que las personas internas puedan informar a sus familiares, allegados y profesionales con tiempo suficiente»<sup>135</sup>. Si atendemos a la normativa comunitaria, el art. 12 de la Directiva 2008/115/CE obliga a dictar este tipo de decisiones de retorno por escrito, proporcionando traducción escrita y oral al extranjero, salvo que el Estado miembro en cuestión decida obviar este trámite frente a aquellos que hayan entrado ilegalmente en su territorio. En cualquier caso, esto no se cumplió con Ningbé, pues se le avisó de ello la noche anterior a su vuelo de repatriación.

Una vez se le informó de la ejecución de la orden de devolución a Marruecos se montó el operativo para la salida obligatoria del país del migrante [art. 28.3.b) LOEx], siendo la Unidad Central de Repatriacio-

<sup>133</sup> C. ALMEIDA *et al.*, *Invisibles en la «Última frontera»...*, *op. cit.*, p. 125.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 146.

nes (UCER), cuerpo dependiente de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (CGEF), la encargao de llevar a cabo la repatriación del extranjero en cuestión<sup>136</sup>. Ello se materializa en vuelos de deportación o repatriación, recientemente retomados tras la inactividad aérea que trajeron consigo las prohibiciones para la contención del coronavirus.

Desde finales del siglo XX, España ha negociado acuerdos de cooperación con los países de procedencia más comunes de los migrantes que acceden a las costas españolas de forma irregular, firmando así convenios de readmisión de personas en situación irregular, como ocurre con Marruecos y Mauritania. Las denominadas readmisiones, en el caso del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente<sup>137</sup>, se materializan en la devolución de personas que han tratado de entrar en España procedentes del Estado al que se pretenden repatriar, comprometiéndose este Estado a aceptar la devolución a su país tras la petición formal de las autoridades fronterizas españolas, según el art. 1 de dicho Acuerdo. Ahora bien, esta readmisión está supeditada a la prueba de que el extranjero procede «efectivamente del territorio del Estado requerido» (art. 2 del Acuerdo de readmisión con Marruecos). En nuestro caso, se produjo la deportación de Ningbé a Marruecos en un vuelo procedente de Madrid que hizo escala en Las Palmas el 11 de diciembre de 2020 con destino El Aaiún<sup>138</sup>, al quedar constatada la salida de Ningbé el 26 de octubre desde Dajla, ciudad del Sahara Occidental ocupada por Marruecos.

Similar es la situación de repatriación de migrantes a Mauritania (de hecho, estos fueron los primeros vuelos reactivados desde el cierre de fronteras provocado por la pandemia)<sup>139</sup> basándose en otro acuerdo de readmisión con dicho país<sup>140</sup>. Este acuerdo, con el objetivo de «facilitar la repatriación de los nacionales de una parte que se encuentren de mane-

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>137</sup> Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 100, 25 de abril de 1992), disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/1992/04/25/pdfs/A13969-13970.pdf>.

<sup>138</sup> STOP DEPORTACIÓN, «Alerta. Vuelo deportación Marruecos 11/12/2020», Grupo Trabajo de la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE, 10 de diciembre de 2020, disponible en <https://stopdeportacion.wordpress.com/2020/12/10/alerta-vuelo-deportacion-marruecos-11-12-2020/>.

<sup>139</sup> M. MARTÍN, «Interior reactiva las deportaciones a Mauritania desde Canarias», *El País*, 5 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-05/interior-reactiva-las-deportaciones-a-mauritania-desde-canarias.html>.

<sup>140</sup> Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en mate-

ra irregular en el territorio de la otra parte contratante» (preámbulo del Acuerdo de readmisión con Mauritania), contempla la posibilidad de que Mauritania readmita a un extranjero de otro Estado distinto de España y de Mauritania que haya intentado entrar ilegalmente en territorio español «siempre que se acredite que dicho nacional de un tercer Estado ha transitado efectivamente por el territorio de la parte contratante requerida», o bien «siempre que se presuma que el nacional de un tercer Estado ha transitado por el territorio de la parte contratante requerida, previo acuerdo sobre su caso», según su art. 9.a) y b), respectivamente. Es decir, se permite devolver a extranjeros que hayan llegado a la costa española sin necesidad de probar que hayan partido de Mauritania, valiendo simplemente la presunción de que hayan podido atravesar alguna parte del territorio mauritano<sup>141</sup>. No es este el caso de Ningbé, aunque siguiendo estas pautas habría sido posible que se le deportara en un vuelo «macro» con destino Nuadibú por presumir que transitó por allí en su trayecto en guagua desde Costa de Marfil<sup>142</sup>. Sin embargo, se están priorizando las devoluciones con Marruecos, al ser el país de origen de la mayoría de migrantes que actualmente llegan a las costas canarias. Centrándonos en el acuerdo de readmisión entre España y Marruecos, lo habitual es que no se aplique en la práctica. Normalmente, «España y Marruecos suelen coordinarse de manera [...] informal y poco transparente [...] y las deportaciones se ejecutan bajo otros acuerdos»<sup>143</sup>. En este sentido, resulta cuando menos curioso la persistente negativa de Marruecos a aceptar repatriaciones de migrantes llegados a Canarias hasta que el ministro español del Interior visitó Rabat a finales de noviembre de 2020, momento en que comenzaron a realizarse nuevamente<sup>144</sup>.

A la hora de aplicar este acuerdo, en la solicitud de readmisión deben constar «todos los datos disponibles relativos a la identidad, a la documentación personal eventualmente poseída por el extranjero y a las condicio-

---

ria de inmigración (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 185, 4 de agosto de 2003), disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2003/08/04/pdfs/A30050-30053.pdf>.

<sup>141</sup> N. CASTELLANO, «España consume el primer vuelo de deportación de inmigrantes desde el inicio de la pandemia», *Cadena Ser*, 10 de noviembre de 2020, disponible en [https://cadenaser.com/ser/2020/11/10/sociedad/1605018986\\_447441.html](https://cadenaser.com/ser/2020/11/10/sociedad/1605018986_447441.html).

<sup>142</sup> M. MARTÍN, «Interior reactiva las deportaciones...», *op. cit.*

<sup>143</sup> D. LO COCO, S. LADAN, D. CARDONA y A. G. BERRIO, «Vulneraciones de derechos...», *op. cit.*, p. 80.

<sup>144</sup> I. CEMBRERO, «Marruecos supedita su relación con España a que emule a EEUU en el Sáhara Occidental», *El Confidencial*, 19 de enero de 2021, disponible en [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-01-19/marruecos-supedita-relacion-espana-emule-eeuu-sahara-occidental\\_2911943/](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-01-19/marruecos-supedita-relacion-espana-emule-eeuu-sahara-occidental_2911943/).

nes de su entrada ilegal en el territorio del Estado requirente (España)»<sup>145</sup>. Ahora bien, el Acuerdo España-Marruecos puede chocar con el principio de no devolución o «*non refoulement*» en tanto en cuanto no se tengan en cuenta las circunstancias del país al que será repatriado el migrante una vez deportado a Marruecos y no se evalúen todos los casos de forma individualizada atendiendo a la posibilidad de que la vida o integridad física del extranjero en cuestión corra peligro<sup>146</sup>. Además, este acuerdo de readmisión deberá tener especialmente presentes «las garantías procedimentales [...] y los servicios de traducción e interpretación; resolución individualizada de los casos y derecho a recurrir las órdenes de repatriación»<sup>147</sup>. No obstante, pese a que estos acuerdos exigen atender estrictamente a «los principios internacionales, tales como el respeto por los derechos humanos, dignidad y no devolución»<sup>148</sup>, la realidad dista de ser así, tal y como ponen de manifiesto muchas ONG en lo relativo al «trato dispensado por las autoridades marroquíes»<sup>149</sup> a varios inmigrantes subsaharianos «devueltos» y que fueron abandonados.

En cualquier caso, la soberanía estatal de España sobre su decisión de expulsar (en sentido amplio) a un migrante en situación irregular se ve limitada «al estándar mínimo de derechos que se reconoce a los extranjeros, en general, y al principio de *non refoulement*, en particular [...] de especial importancia en la readmisión en tránsito, pues no se podrá devolver al inmigrante a un tercer Estado en que carezca de protección efectiva contra la devolución al país perseguidor con arreglo a la Convención de Ginebra»<sup>150</sup>.

Por regla general, las repatriaciones en ejecución de órdenes de devolución (y de expulsión) se realizan en avión, distinguiéndose entre vuelos comerciales y vuelos «macro» fletados por Frontex (Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas) o por el Gobierno español. Los primeros son organizados por «compañías aéreas que admiten en sus vuelos regula-

---

<sup>145</sup> I. GONZÁLEZ-GARCÍA, «El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla», *Anuario de Derecho internacional*, vol. XXII (2006), p. 259, disponible en [https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI\\_XXII\\_2006\\_08.pdf](https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI_XXII_2006_08.pdf).

<sup>146</sup> I. GONZÁLEZ-GARCÍA, «El acuerdo España-Marruecos...», *op. cit.*, p. 268.

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> N. ARENAS HIDALGO, «Los acuerdos europeos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43 (2010), p. 82, disponible en <http://hdl.handle.net/10272/14754>.

<sup>149</sup> I. GONZÁLEZ-GARCÍA, «El acuerdo España-Marruecos...», *op. cit.*, p. 272.

<sup>150</sup> N. ARENAS HIDALGO, «Los acuerdos europeos de readmisión...», *op. cit.*, p. 81.

res a personas expulsadas o devueltas»<sup>151</sup>, y este tipo de vuelos comerciales se siguen utilizando para efectuar deportaciones individuales. Por otro lado, los denominados «vuelos Frontex» son «subvencionados con dinero comunitario»<sup>152</sup> cuando se da la necesidad de repatriar a muchos extranjeros de la misma nacionalidad en una situación común «a varios países de la UE en las expulsiones»<sup>153</sup>.

Sin embargo, lo que opera en el caso de Ningbé son los denominados vuelos «macro» o vuelos especiales, utilizados para las deportaciones colectivas<sup>154</sup> en los que únicamente vuelan extranjeros que serán repatriados. Son vuelos fletados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en los que «la existencia de un acuerdo de readmisión con el país al que se quiere fletar un vuelo puede facilitar los trámites»<sup>155</sup>, como es el caso del vuelo en el que se trasladó a Ningbé hasta Marruecos, teniendo este país que aceptarlo previamente. Todo ello viene avalado por la disposición adicional sexta de la LOEx que contempla la posibilidad de firmar acuerdos de readmisión para que los extranjeros sean «entregados o enviados a los países de los que sean nacionales o desde los que se hayan trasladado hasta el territorio español». Este tipo de vuelos se han vuelto a utilizar desde principios de diciembre de 2020<sup>156</sup> tras el parón sufrido por las dificultades derivadas de la crisis del Covid-19. Los traslados se están encomendando a «Air Marroc» para repatriar a sesenta migrantes por semana, mientras que «Air Europa e Iberia han rechazado realizar este servicio y no se presentaron al concurso para repatriar a migrantes»<sup>157</sup>.

La realización efectiva de la deportación de Ningbé Kouassi hacia El Aaiún comenzó con su traslado al aeropuerto de Las Palmas de Gran Canaria junto con otros compañeros del CIE de Barranco Seco, realizán-

---

<sup>151</sup> E. SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, «*Ultima ratio...*», *op. cit.*, p. 273.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>153</sup> CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, *Paremos los vuelos. Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa*, 1.ª ed., Madrid, Cambalache, 2014, p. 32, disponible en [http://descargas.localcambalache.org/paremos\\_los\\_vuelos.pdf](http://descargas.localcambalache.org/paremos_los_vuelos.pdf).

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>155</sup> E. SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, «*Ultima ratio...*», *op. cit.*, p. 275.

<sup>156</sup> M. MARTÍN, «Interior incrementa la deportación de los marroquíes llegados a Canarias», *El País*, 7 de diciembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-12-07/interior-refuerza-la-deportacion-de-los-marroquies-llegados-a-canarias.html>.

<sup>157</sup> R. P., «Iberia y Air Europa rechazan cubrir la repatriación de migrantes a Marruecos», *Preferente*, 15 de enero de 2021, disponible en <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/iberia-y-air-europa-rechazan-cubrir-la-repatriacion-de-migrantes-a-marruecos-306430.html>.

doles un «cacheo [...] inmediatamente antes de embarcar»<sup>158</sup> y siendo escoltados por un número de policías superior al de los extranjeros sujetos de la repatriación<sup>159</sup>; todo ello siguiendo lo dispuesto en el Protocolo de actuación para las repatriaciones<sup>160</sup>.

El periplo migratorio de Ningbé no acaba aquí. Después del trayecto aéreo y de haber aterrizado en Marruecos, el marfileño aún se enfrentará a un sinfín de dificultades antes de regresar a Costa de Marfil. Ningbé probablemente permanezca detenido por las autoridades marroquíes a la espera de una nueva deportación desde Dajla hasta Costa de Marfil, tal y como ha sucedido en ocasiones similares<sup>161</sup>. Más allá de la difícil reintegración que allí le espera como consecuencia de las presiones sociales y familiares<sup>162</sup>, Ningbé hará frente a este nuevo escenario sin contar con apoyo social. De hecho, estas salidas obligatorias de España en aplicación de la LOEx no conllevan ningún tipo de ayuda económica para el regreso efectivo a su país de origen, como sí se contemplan en el caso de los retornos voluntarios *ex* disposición adicional octava LOEx.

## VII. CONCLUSIONES

La magnitud del fenómeno migratorio en las islas Canarias hace imprescindible abordar un análisis jurídico-práctico sobre el mismo. En este trabajo hemos tratado de analizar, de la mano de un caso práctico, las restricciones de libertad que suelen preceder a la expulsión (en sentido amplio) del migrante en cuestión, siendo el procedimiento de «expulsión» (o retorno, en el lenguaje de la normativa europea) la respuesta que el ordenamiento jurídico español y el comunitario ofrecen a la entrada irregular.

---

<sup>158</sup> CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, *Paremos los vuelos...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>160</sup> SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD, «Protocolo de actuación sobre las normas de actuación en las repatriaciones y en el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima», Ministerio del Interior, 2007, disponible en <https://www.reicaz.es/pagina.php?tipo=archivo&url=normas-de-actuacion-en-las-repatriaciones-y-en-el-traslado-de-detenidos-por-via-aerea-y-o-maritima>.

<sup>161</sup> S. MORENO, «Marruecos aumenta las deportaciones de migrantes desde el Sáhara Occidental, punto de partida clave hacia Canarias», *El Diario*, 18 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/desalambre/marruecos-aumenta-deportaciones-migrantes-subsaharianos-dajla-principales-puntos-partida-pateras-canarias\\_1\\_6413001.html](https://www.eldiario.es/desalambre/marruecos-aumenta-deportaciones-migrantes-subsaharianos-dajla-principales-puntos-partida-pateras-canarias_1_6413001.html).

<sup>162</sup> T. BROUCK, «Inmigración: la difícil reintegración de los “repatriados” en Costa de Marfil», *France 24*, 14 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.france24.com/es/20180914-en-foco-inmigracion-repatriados-africa>.

En primer lugar, es importante concretar que la figura jurídica que se aplicará a estas personas para repatriarlas no es la sanción de expulsión en sentido estricto. Lo que opera en estos casos es la figura de la devolución (art. 58.3 LOEx), consistente en una resolución administrativa respecto a todo el que haya incurrido en una infracción administrativa (por haber pretendido entrar en el país incumpliendo los requisitos de entrada legal). Definir la naturaleza jurídica de la devolución es fundamental para conocer las consecuencias jurídicas de esta decisión administrativa. El TC en su Sentencia 17/2013, de 31 de enero, entendió que la devolución no era una sanción propiamente dicha, sino una medida de restitución de la legalidad frente una perturbación del orden jurídico, por lo que no hay un procedimiento como el que sigue el expediente de expulsión (al que sí se le otorga carácter sancionador). Como se ha analizado a lo largo del texto, la devolución comparte con la expulsión las mismas medidas cautelares que permiten la privación de libertad. Esto da lugar a dos procedimientos de naturaleza jurídica formalmente distinta a pesar de que la diferencia entre ambas figuras sea tan ínfima como haber sido interceptado en los límites de la frontera (en nuestro caso, marítima) o haber llegado a la costa y ser interceptado una vez dentro del territorio español.

La primera restricción de derechos a la que se enfrentan las personas sujetas a un procedimiento de devolución es la detención cautelar por un plazo máximo de setenta y dos horas. Esta detención tiene el objetivo de asegurar el cumplimiento de la resolución de devolución que se dicte por la autoridad gubernativa. En el análisis de esta detención hemos detectado varias cuestiones importantes:

Adaptando el caso práctico propuesto a la actualidad de las llegadas de personas migrantes a Canarias, se ha planteado y analizado la permanencia de aquellos por un plazo superior a las setenta y dos horas en el muelle Arguineguín. La vulneración del derecho a la libertad de las personas cuya detención se ha prolongado (art. 17 CE) nos ha motivado a elaborar la solicitud del procedimiento *habeas corpus*, finalmente denegado por los retrasos en los resultados de las pruebas PCR y la supuesta voluntariedad de los migrantes detenidos a permanecer allí. La entrevista realizada al jefe de la Brigada Local de Extranjería corrobora los hechos expuestos. A pesar de que no se considera una sanción, el art. 23 del Reglamento de extranjería recoge el derecho a la asistencia jurídica, así como a la asistencia de intérprete de aquellas personas sobre las que se haya incoado un procedimiento de devolución. Existe así cierto paralelismo entre las garantías referidas y los derechos recogidos en el art. 520 LECrim utilizado en las Circulares de

los agentes del CNP, pese a que en las primeras se ha cometido una infracción administrativa y no un ilícito penal. Aun así, la entrevista realizada a una abogada del turno de oficio con experiencia en el ámbito de extranjería incluida en los anexos nos permite acercarnos a la realidad sobre las deficiencias existentes en este derecho de defensa. Por último, se han puesto de relieve las condiciones en que se desarrolla la detención cautelar y que resultan atentatorias contra la dignidad de las personas. Ejemplo de ello, las instalaciones utilizadas como centros de detención improvisados que no cumplen con las condiciones higiénicas básicas.

La segunda restricción de derechos que puede recaer en estos migrantes es el internamiento en un CIE por el tiempo imprescindible para garantizar la «expulsión» efectiva del extranjero, que nunca podrá superar los sesenta días. Se trata de una medida cautelar a la que se acude cuando la devolución no se ejecuta en setenta y dos horas (art. 23 RELOEx) y que requiere autorización judicial motivada. En la práctica hemos detectado una serie de carencias en los autos de internamiento, al igual que en las condiciones materiales y jurídicas del CIE atentatorias contra la dignidad. Por ello, hemos formulado recurso de reforma contra el auto y redactado una queja al juez de control.

El procedimiento administrativo de devolución no acaba con la emisión de la orden de devolución, sino que su efectividad se ve dilatada en el tiempo, máxime teniendo en cuenta el cierre de fronteras de 2020. La ejecución de la devolución tiene lugar con la efectiva deportación del migrante en un vuelo comercial o macro; deportación que es ejecutada por el CNP, ampliando así la privación de libertad del migrante durante el vuelo. En nuestro caso, esta ejecución prosperó a pesar de haber formulado recursos de alzada y contencioso-administrativo contra la resolución de devolución. Por último, la repatriación suele ser organizada en virtud de acuerdos de readmisión que se han ido configurando como un instrumento clave en la política migratoria española y europea, junto al refuerzo en el control de las fronteras. Tras haber analizado el Acuerdo entre España y Marruecos, este pacto bilateral no afecta a nacionales marroquíes o españoles, sino que se aplica a cualquier migrante de un tercer país que hubiera llegado a España desde Marruecos. En cualquier caso, el acuerdo de readmisión deberá contemplar una serie de garantías procedimentales y atender especialmente a los principios internacionales de no devolución.

En definitiva, el caso ficticio aquí expuesto nos ha servido para analizar la complejidad del periplo jurídico de un migrante tipo. Nos encontramos ante un acuciante fenómeno de «crimigración» alentado por los ordena-

mientos jurídicos interno y comunitario, y que pone en claro compromiso a ciertos derechos humanos básicos.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- 20MINUTOS, «Rescatan un cayuco con 63 personas al suroeste de Gran Canaria», *20minutos*, 1 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.20minutos.es/noticia/4439273/0/rescatan-un-cayuco-con-63-personas-al-suroeste-de-gran-canaria/>.
- ALDEKOA, X., «Dajla, el puente a Canarias», *La Vanguardia*, 11 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/20201211/6111824/dajla-puente-canarias.html>.
- ACNUR, «La violencia en Costa de Marfil provoca nuevos desplazamientos», Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 11 de noviembre de 2020, disponible en <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/violencia-costa-de-marfil-desplazamientos>.
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, *Los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación irregular en la Unión Europea*, 2011, disponible en [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1848-FRA-Factsheet\\_FRIM\\_ES\\_BAT.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1848-FRA-Factsheet_FRIM_ES_BAT.pdf).
- ALMEIDA, C.; RÍOS, J.; CUESTA, S., y SANTOS, E., *Invisibles en la «Última frontera». Manual para la defensa de los derechos humanos de las personas extranjeras encerradas en los centros de internamiento (CIE)*, Madrid, Cáritas Española, 2020, disponible en <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2020/03/VULNERACIÓN-DE-DERECHOS-NOVIEMBRE-2020.pdf>.
- ARENAS HIDALGO, N., «Los acuerdos europeos de readmisión de inmigrantes en situación irregular. Diez años de política europea de readmisión a debate», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 43 (2010), pp. 53-90, disponible en <http://hdl.handle.net/10272/14754>.
- BARBERO, I., «Los turnos de abogados de extranjería en el debate de la industria de las migraciones», *Revista Política y Sociedad*, núm. 56 (2019), pp. 451-471, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/57942/4564456552006>.
- BECERRIL, S., «Asistencia psicológica a supervivientes de naufragios de pateras», Madrid, Defensor del Pueblo, 2016, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/elaborar-un-protocolo-de-actuacion-para-los-supervivientes-de-naufragios-de-pateras-que-hayan-sido-rescatados-que-incluya-una-asistencia-psicologica-especializada-para-estas-personas/>.
- BOLLO AROCENA, M. J., *Expulsión de extranjeros, Derecho internacional y Derecho europeo*, Pamplona, Aranzadi, 2016.

- BROUCK, T., «Inmigración: la difícil reintegración de los “repatriados” en Costa de Marfil», *France 24*, 14 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.france24.com/es/20180914-en-foco-inmigracion-repatriados-africa>.
- CÁMARA PINEDA, J. L., «Ninguna persona es “ilegal”», en J. J. LÓPEZ PÉREZ *et al.* (eds.), *Inmigración en Canarias: procesos y estrategias*, Santa Cruz de Tenerife, Fundación Pedro García Cabrera, 2008, pp. 59-71.
- CAMINANDO FRONTERAS, «Capítulo III. Mar y vallas: relatos de un sueño. Monitoreo del acceso por mar a Canarias», *Tras la frontera*, 2017, p. 49, disponible en <https://caminandofronteras.org/wp-content/uploads/2020/05/CCF-ITLS-Tras-la-Frontera.pdf>.
- CAMPAÑA ESTATAL POR EL CIERRE DE LOS CIE, *Paremos los vuelos. Las deportaciones de inmigrantes y el boicot a Air Europa*, 1.ª ed., Madrid, Cambalache, 2014, disponible en [http://descargas.localcambalache.org/paremos\\_los\\_vuelos.pdf](http://descargas.localcambalache.org/paremos_los_vuelos.pdf).
- CASTELLANO, N., «España consume el primer vuelo de deportación de inmigrantes desde el inicio de la pandemia», Cadena Ser, 10 de noviembre de 2020, disponible en [https://cadenaser.com/ser/2020/11/10/sociedad/1605018986\\_447441.html](https://cadenaser.com/ser/2020/11/10/sociedad/1605018986_447441.html).
- «La mayoría de los inmigrantes que llegan a Canarias en las últimas semanas no reciben asistencia jurídica», Cadena Ser, 11 de noviembre de 2020, disponible en [https://cadenaser.com/programa/2020/11/10/hora\\_25/1605046086\\_954571.html](https://cadenaser.com/programa/2020/11/10/hora_25/1605046086_954571.html).
- CEAR, «Siete claves sobre la ruta migratoria a Canarias», CEAR Canarias, 30 de octubre de 2020, disponible en <https://www.cear.es/siete-claves-sobre-la-ruta-migratoria-hacia-las-islas-canarias/>.
- CEMBRERO, I., «Marruecos supedita su relación con España a que emule a EEUU en el Sáhara Occidental», *El Confidencial*, 19 de enero de 2021, disponible en [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-01-19/marruecos-supedita-relacion-espana-emule-eeuu-sahara-occidental\\_2911943/](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-01-19/marruecos-supedita-relacion-espana-emule-eeuu-sahara-occidental_2911943/).
- COMISARÍA GENERAL DE EXTRANJERÍA Y FRONTERAS, «Circular núm. 6/2014 de la Dirección General de la Policía, de 11 de julio, sobre los criterios para solicitar el ingreso de ciudadanos extranjeros en los centros de internamiento», Madrid, 2014, disponible en <http://www.migrarconderechos.es/file/330772>.
- CONSEJO DE EUROPA, «Ficha informativa. Detención de inmigrantes», Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, 2017, disponible en <https://rm.coe.int/16808ef723>.
- CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA, «La asistencia jurídica a migrantes y su protección como personas especialmente vulnerables, esencial en un Estado de Derecho», Madrid, 2020, disponible en <https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/la-asistencia-juridica-a-migrantes-y-su-proteccion-como-personas-especialmente-vulnerables-esencial-en-un-estado-de-derecho/>.
- «Protocolo de actuación en casos de entrada de personas extranjeras por vía marítima», Madrid, 2018, pp. 1-13, disponible en <https://www.icalpa.es/sites/default/files/DOCUMENTOS/NOTICIAS/Noticias/PROTOCOLO-DE-ACTUACION-EN-CASOS-DE-ENTRADA-DE-INMIGRANTES-POR-VIA-MARITIMA.pdf>.

- CUADRÓN AMBITE, S., *Extranjeros en frontera: un estudio jurídico-práctico del reconocimiento, protección y límites del derecho de entrada en España*, Madrid, Dykinson, 2018.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, «Informe sobre asistencia jurídica a los extranjeros en España», *Informes, estudios y documentos*, núm. 20, Madrid, 2005, pp. 9-466, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/1994-01-Situaciónjur%C3%93por100ADdica-y-asistencial-de-los-extranjeros-en-España.pdf>.
- FERNÁNDEZ MARUGÁN, F., «Recomendación de 24 de noviembre de 2020 con queja número 20030051», Defensor del Pueblo, Madrid, 2020, disponible en <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/clausurar-las-instalaciones-del-muelle-de-arguineguin-trasladando-a-los-ciudadanos-a-lugares-adecuados-tomando-en-consideracion-el-transcurso-del-plazo-maximo-de-detencion-asi-como-lo-dispuesto-en/>.
- FISCALÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS, «Capítulo II. Actividad de las fiscalías territoriales: extranjería», *Memoria 2020 (ejercicio 2019)*, Las Palmas de Gran Canaria, 2019, pp. 108-114, disponible en [https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA\\_SITE/recursos/fiscalias/superiores/canarias.pdf](https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/recursos/fiscalias/superiores/canarias.pdf).
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, «Capítulo III. Extranjería», *Memoria 2020 (ejercicio 2019)*, Madrid, 2020, pp. 857-889, disponible en <https://www.fiscal.es/documents/20142/ebc7f294-b4d8-6ca4-c7c0-3a95c371e94f>.
- GABINETE TÉCNICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA, «Circular núm. 2/2012 de la Dirección General de la Policía sobre identificación de ciudadanos», Madrid, 2012, disponible en [https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/circular\\_identificaciones.pdf](https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/circular_identificaciones.pdf).
- GONZÁLEZ-GARCÍA, I., «El acuerdo España-Marruecos de readmisión de inmigrantes y su problemática aplicación: las avalanchas de Ceuta y Melilla», *Anuario de Derecho internacional*, vol. XXII (2006), pp. 255-284, disponible en [https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI\\_XXII\\_2006\\_08.pdf](https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22221/1/ADI_XXII_2006_08.pdf).
- ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MÁLAGA, «Guía para la asistencia letrada en las llegadas marítimas de extranjeros/as», *Subcomisión Extranjería*, disponible en <https://www.icamalaga.es/portalMalaga/printVisualizarFicheros.do?fi chero=RTpcaG9zdGluZyBJQ0FTXExvY2FsVXNlclxwb3J0YWxNYWxbZ2FfaWlzXGFyY2hpdm9zXGZpY2hlc9zXDE1MjU3NzQxMTgyNjUucGRm>.
- KTISTAKIS, Y., *La protección de los migrantes en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, 2.ª ed., Strasbourg, The Council of Europe, 2018, disponible en <https://rm.coe.int/la-proteccion-de-los-migrantes-en-el-marco-del-convenio-europeo-de-der/168092f29b>.
- LA PROVINCIA, «Amnistía Internacional denuncia devoluciones de inmigrantes desde Canarias sin asistencia letrada», *La Provincia. Diario de Las Palmas*, 11 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.laprovincia.es/canarias/2020/11/11/amnistia-internacional-denuncia-devoluciones-inmigrantes-23039791.html>.
- «Díaz Tejera ve “penoso” sacar de Arguineguín a inmigrantes sin explicación», *La Provincia. Diario de Las Palmas*, 17 de noviembre de 2020, disponi-

- ble en <https://www.laprovincia.es/canarias/2020/11/17/diaz-tejera-ve-penoso-sacar-2327756.html>.
- LO COCO, D.; LADAN, S.; CARDONA, D., y BERRIO, A. G., «Vulneraciones de derechos en la frontera sur: Gran Canaria y Melilla», *Iridia*, 2021, disponible en <https://iridia.cat/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-FRONTERA-SUR-2021-1.pdf>.
- MANZANEDO, C., «Las calamitosas condiciones de internamiento en los CIE españoles», en M. MARTÍNEZ ESCAMILLA, *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Proyecto I+D+i Iusmigrante (DER 2011-26449), Colección Cuadernos Digitales de Formación, 2015, pp. 249-268, disponible en <http://eprints.sim.ucm.es/34492/1/FINAL.%20DIC%202015%20LIBRO%20CGPJ.pdf>.
- MARTÍN, M., «Interior reactiva las deportaciones a Mauritania desde Canarias», *El País*, 5 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-05/interior-reactiva-las-deportaciones-a-mauritania-desde-canarias.html>.
- «Violación de derechos de inmigrantes en el muelle de Arguineguín», *El País*, 28 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-28/violacion-de-derechos-de-inmigrantes-en-el-muelle-de-arguineguin.html>.
- «El Gobierno vacía el campamento de Arguineguín», *El País*, 29 de noviembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-11-29/el-gobierno-vacia-el-campamento-de-arguineguin.html>.
- «Interior incrementa la deportación de los marroquíes llegados a Canarias», *El País*, 7 de diciembre de 2020, disponible en <https://elpais.com/espana/2020-12-07/interior-refuerza-la-deportacion-de-los-marroquies-llegados-a-canarias.html>.
- MARTÍN RUIZ, J., *El modelo migratorio de Canarias en el contexto español: el proceso inmigratorio actual*, Universidad de La Laguna, 2004, disponible en <https://jfmartin.webs.ull.es/Modelo%20migratorio%20de%20Canarias.pdf>.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M., «Centros de Internamiento para Extranjeros. Estado de la cuestión y perspectivas de futuro», *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 18-23 (2016), disponible en <http://criminnet.ugr.es/recpc/18/recpc18-23.pdf>.
- *Detención, internamiento y expulsión administrativa de personas extranjeras*, Madrid, Proyecto I+D+i Iusmigrante (DER 2011-26449), Colección Cuadernos Digitales de Formación, 2015, disponible en <http://eprints.sim.ucm.es/34492/1/FINAL.%20DIC%202015%20LIBRO%20CGPJ.pdf>.
- MARTÍNEZ ESCAMILLA, M.; SÁNCHEZ TOMÁS, J. M.; SEGOVIA BERNABÉ, J. L.; DÍEZ RIPOLLÉS, J. L.; GARCÍA ESPAÑA, E.; GIMBERNAT ORDEIG, E.; GONZÁLEZ GARCÍA, J.; PÉREZ ALONSO, E.; PÉREZ MANZANO, M.; PÉREZ TREMPES, P.; PÉREZ VERA, E.; REVENGA SÁNCHEZ, M.; REY MARTÍNEZ, F.; RÍOS MARTÍN, J. C.; SAIZ ARNAIZ, A., y VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., *Expulsiones en caliente: cuando el Estado actúa al margen de la ley. Informe jurídico*, Madrid, Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE (DER 2011-26449), 2014, disponible en <https://eprints.ucm.es/25993/1/>

- INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027\_6\_2014 por 10020%281%29.pdf.
- MASPALOMAS AHORA, «La Fiscalía de Canarias recurre el archivo de la denuncia sobre el muelle de Arguineguín», *Maspalomas Ahora*, 25 de noviembre de 2020, disponible en <https://maspalomasahora.com/art/53769/la-fiscalia-de-canarias-recurre-el-archivo-de-la-denuncia-sobre-el-muelle-de-arguineguin#ath>.
- MASSIEU CURBELO, R., «Circular núm. 68/2020 de Asistencia Letrada a los Migrantes», *Ilustre Colegio de Abogados de Las Palmas*, 12 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.icalpa.es/colegiados/actualidad/682020-asistencia-letrada-los-migrantes>.
- MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA, «Informe anual 2019», *Anexo. Datos estadísticos de interés para la privación de libertad de media duración. Centros de internamiento de extranjeros*, Defensor del Pueblo, 2020, pp. 4-6, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/ANEXO-2\\_MEDIA-DURACION.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/06/ANEXO-2_MEDIA-DURACION.pdf).
- MINISTERIO DEL INTERIOR, «Instrucción 12/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial», 2007, pp. 1-24, disponible en [https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/03/Instruccion\\_12\\_2007.pdf](https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/03/Instruccion_12_2007.pdf).
- «Informe quincenal. Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 enero al 31 diciembre», 2020, disponible en <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>.
- MORENO, S., «Marruecos aumenta las deportaciones de migrantes desde el Sáhara Occidental, punto de partida clave hacia Canarias», *El Diario*, 18 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/desalambre/marruecos-aumenta-deportaciones-migrantes-subsabarianos-dajla-principales-puntos-partida-pateras-canarias\\_1\\_6413001.html](https://www.eldiario.es/desalambre/marruecos-aumenta-deportaciones-migrantes-subsabarianos-dajla-principales-puntos-partida-pateras-canarias_1_6413001.html).
- MUÑOZ AUNIÓN, A., y LEÓN SILVA, G. A., «La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad vs. derechos humanos», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 71 (2018), pp. 102-122, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6347872.pdf>.
- R. L. P., «La mayor parte de inmigrantes que llegan a Canarias en cayucos no son de dictaduras», *ABC Canarias*, 26 de junio de 2018, disponible en [https://www.abc.es/espana/canarias/abci-mayor-parte-inmigrantes-llegan-canarias-cayucos-no-dictaduras-201806260558\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/canarias/abci-mayor-parte-inmigrantes-llegan-canarias-cayucos-no-dictaduras-201806260558_noticia.html).
- R. P., «Iberia y Air Europa rechazan cubrir la repatriación de migrantes a Marruecos», *Preferente*, 15 de enero de 2021, disponible en <https://www.preferente.com/noticias-de-transportes/noticias-de-aerolineas/iberia-y-air-europa-rechazan-cubrir-la-repatriacion-de-migrantes-a-marruecos-306430.html>.
- RUIZ LÓPEZ, B., y RUIZ VIEYTEZ, E. J., «Las políticas de inmigración: la legitimación de la exclusión», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, núm. 13, Bilbao, 2001, disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho13.pdf>.

- SAINZ DE LA MAZA QUINTANAL, E., «*Ultima ratio*. El proceso de expulsión de inmigrantes en situación irregular en España», tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2015, disponible en <https://eprints.ucm.es/34472/1/T36733.pdf>.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, F., «Régimen jurídico de los extranjeros en el Derecho español: salida», en J. M. MASANET FERNÁNDEZ (coord.), *Manual práctico orientativo de extranjería. Aspectos jurídicos y sociales del fenómeno de la inmigración en España*, Madrid, Difusión Jurídica, 2007, pp. 339-396.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD, «Protocolo de actuación sobre las normas de actuación en las repatriaciones y en el traslado de detenidos por vía aérea y/o marítima», Ministerio del Interior, Madrid, 2007, pp. 1-25, disponible en <https://www.reicaz.es/pagina.php?tipo=archivo&url=normas-de-actuacion-en-las-repatriaciones-y-en-el-traslado-de-detenidos-por-via-aerea-y-o-maritima>.
- STOP DEPORTACIÓN, «Alerta. Vuelo deportación Marruecos 11/12/2020», Grupo Trabajo de la Campaña Estatal por el Cierre de los CIE, 10 de diciembre de 2020, disponible en <https://stopdeportacion.wordpress.com/2020/12/10/alerta-vuelo-deportacion-marruecos-11-12-2020/>.
- VARGAS, N. G., «Interior retoma las expulsiones desde Canarias y reabre los CIE con las mismas carencias previas a la pandemia», *El Diario*, 25 de septiembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasahora/365-dias-de-migraciones/interior-retoma-expulsiones-canarias-reabre-cie-carencias-previas-pandemia\\_132\\_6244184.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/365-dias-de-migraciones/interior-retoma-expulsiones-canarias-reabre-cie-carencias-previas-pandemia_132_6244184.html).
- «La Policía Nacional saca a cerca de 200 migrantes del muelle de Arguineguín y los deja en la calle», *El Diario*, 17 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/policia-nacional-saca-200-migrantes-muelle-arguineguin-deja\\_1\\_6439540.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/policia-nacional-saca-200-migrantes-muelle-arguineguin-deja_1_6439540.html).
- VARGAS, N. G., y SÁNCHEZ, G., «Cerca de 200 migrantes superan el límite legal de 72 horas en el campamento policial que sustituye a Arguineguín», *El Diario*, 15 de enero de 2021, disponible en [https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/migraciones-canarias-arguineguin-barranco-seco\\_1\\_6749478.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/migraciones/migraciones-canarias-arguineguin-barranco-seco_1_6749478.html).
- VOZ POPULI, «El Defensor del Pueblo pide a Interior el cierre del muelle de Arguineguín», *Voz Populi*, 27 de noviembre de 2020, disponible en [https://www.vozpopuli.com/espana/defensor-pueblo-interior-cierre-muelle-arguineguin\\_0\\_1414058677.html](https://www.vozpopuli.com/espana/defensor-pueblo-interior-cierre-muelle-arguineguin_0_1414058677.html).