



Defensor del Pueblo

07-ERP-MJOT

Nº expediente: 11010407

Sr. D.  
 JAVIER GALPARSORO GARCÍA  
 C/ HURTADO DE AMÉZAGA Nº 27 7º PTA. 5  
 48008 BILBAO  
 VIZCAYA

EL DEFENSOR DEL PUEBLO
REGISTRO
SALIDA
06/06/11 - 11044841

Estimado Sr.:

Se ha recibido en esta Institución su atento escrito en representación de *Don Basilio Moraleda Galdeano*, que como usted sabe por el recibo que en su día se le envió, ha sido registrado con el número arriba indicado.

El asunto concreto sometido a nuestra consideración está actualmente pendiente de resolución judicial por tanto no es posible la intervención del Defensor del Pueblo. En todo caso, le participamos que con motivo de quejas de similar contenido al asunto que usted ha expuesto ante esta Institución se inició investigación con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil el pasado año 2010. El Defensor del Pueblo remitió un escrito a dicho organismo, en los siguientes términos:

“Los comparecientes expresan su preocupación por la Circular nº 1/2010, de 25 de enero, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Exponen diversos argumentos contrarios al contenido de la mencionada circular. Fundamentalmente, los siguientes:

- 1.- La inexistencia de una habilitación legal para practicar una ‘detención preventiva’ de los extranjeros por el solo hecho de hallarse en una situación irregular desde la perspectiva del derecho de extranjería.
- 2.- La inexistencia de la posibilidad del ‘traslado para identificación’ a que se refiere la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana de los extranjeros cuando se hallaren debidamente identificados, y ello con independencia de su situación legal desde la perspectiva del derecho de extranjería.

Se añade que cualquier situación de privación de libertad de un extranjero, incluyendo desde luego su conducción a Comisaría, debe contar con suficiente cobertura legal. Sin embargo, la concreta actuación policial consistente en conducir a Comisaría a aquellos ciudadanos extranjeros que, estando documentados, no acreditan en el control de identificación su estancia regular en España, no está prevista legalmente.

En efecto, considera esta Institución que la manera en que determinadas expresiones de la Circular 1/2010 están redactadas, suscitan serias dudas interpretativas que podrían conducir de hecho a una restricción indebida de los derechos de los inmigrantes.

1 de 5

*Calle de Eduardo Dato, 31 - 28010, Madrid (España)*  
*Tel: (+34) 91 432 79 00 Fax: (+34) 91 308 11 58*

Nº expediente: **11010407**

Si no se dan los presupuestos legales de la detención penal o de la retención para identificación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana o, finalmente, de la detención cautelar a que se refiere la Ley Orgánica de Extranjería (que no es una 'detención preventiva' sino cautelar), no sería conforme a derecho la conducción a Comisaría ni ninguna otra restricción de la libertad.

Para aclarar este punto recordemos que la Circular dice: 'Se recuerda que el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana impone a los extranjeros que se hallen en España dos obligaciones: Una, la de acreditar su identidad. Otra, la de acreditar que se hallen legalmente. En este supuesto, esa misma norma posibilita, al objeto de sancionar una infracción, el traslado a la dependencia policial para practicar las diligencias de identificación por el tiempo imprescindible. El traslado a la dependencia policial, puede efectuarse conduciendo al individuo, bien en calidad de detenido, bien a efectos de identificación. Si se traslada en calidad de detenido, ésta es la detención preventiva, que, posteriormente, cuando el funcionario inicia el expediente de expulsión dispondrá que esa detención preventiva se convierta en cautelar de ese procedimiento de expulsión ya en curso (la acuerda porque así lo posibilita el art. 61.1.d) de la Ley de extranjería)'.

Se mezclan aquí, en un cierto desorden que provoca ambigüedad, y que podría favorecer de hecho detenciones masivas, varios conceptos. En efecto, es verdad que el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de Seguridad Ciudadana, obliga al extranjero a disponer de los documentos que acrediten: a) Su identidad. b) Su legalidad. Y es cierto también que el artículo 20 de la misma ley permite el traslado a Comisaría para 'identificación' ('retención para identificación'), cuando la identificación no ha sido posible. Pero, y esto es importante, el traslado a Comisaría sólo puede producirse por falta de documento de identidad, no de documento que acredite la legalidad de la estancia. En esto, la redacción de la Circular es ambigua, pues podría interpretarse que cabe el traslado aún cuando el ciudadano estuviese identificado, y esto no es conforme a derecho. Asimismo, lo que confunde aún más, se habla a continuación de que el traslado a Comisaría puede producirse en calidad de detenido o bien a efectos de identificación, siendo aquella calidad la propia de la 'detención preventiva', es decir, la de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Es evidente que este traslado sólo puede producirse en caso de delito, pero al no decirse expresamente en la Circular, podría interpretarse como una vía libre a detenciones preventivas sin fundamento. Y ellas son a su vez diferentes a las 'detenciones cautelares administrativas de la Ley de extranjería' [artículo 61.1. d)], en el marco de un procedimiento de expulsión ya en curso, que no son posibles antes de que se inicie dicho procedimiento de expulsión.

Por otra parte, expresan los comparecientes que el establecimiento de controles de identificación de manera rutinaria en lugares públicos con el exclusivo fin de localizar a ciudadanos extranjeros que estén en situación irregular en España, es una actuación policial que carece de la necesaria

2 de 5



cobertura legal a la luz de lo dispuesto en los artículos 19.2 y 20.1 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.

Finalmente, también expresan su preocupación por la posibilidad de que se estuviesen realizando requerimientos de identificación sin otra base que los rasgos étnicos u otros signos externos distintivos de nacionalidad.

En consecuencia, se solicita de V.E. un informe sobre los aspectos indicados desde la consideración de que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debe llevarse a cabo desde el más estricto respeto de los derechos constitucionales y legales establecidos para la población extranjera, y desde la preocupación de que la Circular 1/2010 citada pueda interpretarse, por las razones apuntadas, de manera inadecuada.”

En respuesta a dicho escrito la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil nos respondió en los siguientes términos:

“Se considera oportuno iniciar el presente informe poniendo de relieve que la Circular 1/2010, de 25 de enero, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, tiene como objetivo instruir al colectivo policial –en especial a las unidades de extranjería– en el cumplimiento de las atribuciones que tiene conferidas, adaptando su actuación al devenir de nuevos métodos y técnicas, y, sobremanera, a los cambios normativos que, como en el presente caso, trajo consigo las nuevas previsiones legales introducidas por la Ley Orgánica 2/2009, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de Extranjería. Así se dice en su introducción y se desprende del contenido de las distintas instrucciones (seis) y sus correspondientes apartados.

Los promoventes de la queja cuestionan determinados contenidos de la Circular que, igualmente, suscitan a esa Defensoría serias dudas interpretativas que ‘podrían conducir de hecho a una restricción indebida de los derechos de los inmigrantes’, contenidos y consiguiente interpretación que pueden concretarse en la falta de cobertura legal para la conducción a comisaría –al amparo de la Ley Orgánica 1/1992– de los extranjeros debidamente identificados, con independencia de su situación legal desde la perspectiva del derecho de extranjería.

Pues bien, sobre esta cuestión, se debe enfatizar en primer término la propia redacción que se da a la Instrucción Primera de la misma, que se ocupa de la cuestión planteada: ‘La reforma de la Ley de extranjería introducida por la Ley Orgánica 2/2009, no supone novedad alguna que implique un cambio en la actuación de las unidades de extranjería o de seguridad ciudadana en la vía pública’.

Es decir, se deja claro que las diligencias de identificación en la vía pública continuarán practicándose como se venía haciendo hasta la publicación de la Circular, o lo que es lo mismo, en cada supuesto que se plantee a los agentes, éstos actuarán de acuerdo con las previsiones legales aplicables (LECr, LOPSC y LEX), y más concretamente, en esta materia, según lo dispuesto en la 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.

La Circular, por tanto, es respetuosa con el marco de derechos y libertades de los extranjeros, que suponen un reconocimiento de los derechos fundamentales, cualquiera que sea su situación en España.

En el mismo sentido, la Circular en ningún caso implica, ni lleva implícito, que la actividad policial se dirija al establecimiento de controles de identificación de manera sistemática o rutinaria, ni menos aun que se encamine hacia un colectivo concreto, como puedan serlo el de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Es conocido, por lógica, que esta actividad preventiva policial es cambiante, y se elabora, planifica y ejecuta por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en función de las necesidades que se van planteando y previos análisis de inteligencia e información.”

Del escrito recibido se deduce un compromiso de respeto a la legalidad (“se deja claro que las diligencias de identificación en la vía pública continuarán practicándose como se venía haciendo hasta la publicación de la Circular, o lo que es lo mismo, en cada supuesto que se plantee a los agentes, éstos actuarán de acuerdo con las previsiones legales aplicables (LECr, LOPSC y LEX)”), sin perjuicio de que era evidente que la Circular tenía los problemas interpretativos que puso de relieve el Defensor del Pueblo en su escrito.

Asimismo, se pone de relieve que la Circular no implica ni lleva implícito que la actividad policial se dirija al establecimiento de controles de identificación de manera sistemática o rutinaria, o que se encamine hacia un colectivo concreto.

Como consecuencia de su escrito, y de otros en el mismo sentido que se recibieron, se reabrió el pasado año la investigación ante la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y se solicitó un nuevo informe sobre la interpretación de la Circular 1/2010, de 25 de enero, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que se puede estar llevando a cabo de manera inadecuada por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Recientemente se ha recibido el escrito de contestación de la mencionada Dirección General en el que se ratifica en el contenido de un informe anterior, remitido en el marco de la investigación general abierta con motivo de las numerosas quejas recibidas por los controles policiales realizados en la vía pública. En dicho informe se indicaba que “la reforma de la Ley de extranjería, introducida por la Ley Orgánica 2/2009, no supone novedad alguna que implique un cambio en la actuación de las unidades de extranjería o de seguridad en la vía pública”. Asimismo, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil señala que la interpretación que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están haciendo de la Circular 1/2010, de 25 de enero, de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras consiste en la actuación de acuerdo con las previsiones legales aplicables (LECr, LOPSC y LEX) y, más concretamente, en lo dispuesto en la Instrucción 12/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad. Por último añade que los controles de identificación

4 de 5



*Defensor del Pueblo*

07-ERP-MJOT

Nº expediente: **11010407**

rutinarios en determinados lugares públicos de Madrid no están vinculados a la aplicación de la Ley de extranjería, ni a la citada Circular, tratándose de controles realizados en lugares de gran afluencia de público en los cuales las Fuerzas de Seguridad realizan labores preventivas, desde una prevención de la seguridad ciudadana como una prevención de acciones terroristas.

A la vista del contenido del escrito, y de las quejas que esta Institución ha venido recibiendo de las que se desprende que parece ser una práctica habitual, en los controles de identificación en la vía pública, la detención “preventiva” de ciudadanos extranjeros que son trasladados a comisarías de policía, con esta misma fecha, se ha vuelto a solicitar un nuevo informe complementario del anterior, del que se le dará traslado, a fin de que se concrete la interpretación de la Circular, en este aspecto concreto, con el objeto de que las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se realicen conforme a derecho.

Agradeciéndole la confianza depositada en esta Institución, le saluda cordialmente,

María Luisa Cava de Llano y Carrió  
Defensora del Pueblo (e.f.)

El presente documento es una copia fiel de un documento firmado electrónicamente con certificado personal reconocido de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre y custodiado y tratado según la Ley Orgánica de Protección de Datos, en los sistemas de información de la Institución del Defensor del Pueblo. Esta información puede ser verificada conforme a los términos establecidos por la legislación vigente.

Las políticas de privacidad y el tratamiento de los datos de carácter personal se realizan conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y en la Instrucción del Defensor del Pueblo de 23 de septiembre de 2008 (BOE de 8 de diciembre de 2008) donde se establece el procedimiento para que los ciudadanos puedan obtener gratuitamente información sobre sus datos e igualmente proceder a solicitar la rectificación, cancelación y oposición a los mismos.