

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN	19
MÉTODO DE ELABORACIÓN DEL INFORME	23
I. CONFIGURACIÓN DE LA ASISTENCIA JURÍDICA COMO DERECHO Y SU APLICACIÓN A LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS	31
1. Inmigración y extranjería	33
2. Configuración constitucional y legal de la asistencia jurídica en España. Algunas consideraciones de Derecho comparado	36
2.1. Disposiciones constitucionales	36
2.2. Regulación normativa	38
2.3. Ámbito subjetivo.....	39
2.4. Contenido material.....	42
2.5. Requisitos de los beneficiarios.....	46
2.6. Procedimiento para el reconocimiento del beneficio.....	47
2.7. Mecanismos de control	49
3. La asistencia jurídica gratuita en la jurisprudencia constitucional	51
II. CUESTIONES SUSTANTIVAS	55
1. Introducción	57
2. Asistencia letrada en los supuestos de denegaciones de entrada	59
2.1. Precisiones terminológicas y conceptuales.....	59
2.2. Regulación normativa	63
2.2.1. Acceso	64
2.2.2. Acreditación y justificación de los requisitos de entrada..	66
2.2.3. Obligaciones de información de los transportistas	68
2.2.4. Denegación de entrada	71

2.3.	Magnitudes generales	72
2.4.	Fases del procedimiento de denegación de entrada	78
2.5.	Cuestiones necesitadas de especial análisis	80
2.5.1.	Forma de iniciación del procedimiento	80
2.5.2.	Determinación de la gratuidad de la asistencia letrada como criterio general en este trámite	82
2.5.3.	Primer contacto del letrado con su asistido	83
2.5.4.	Entrevista del ciudadano extranjero con el instructor	85
2.5.5.	Actuaciones del letrado hasta la resolución administrativa	87
2.5.6.	Obligaciones del letrado nacidas de la asistencia en este procedimiento	88
2.5.7.	Régimen de recursos	89
2.5.8.	Previsiones del letrado respecto a la necesidad de tener que iniciar alguna actuación en la vía jurisdiccional	91
3.	Asistencia letrada en los supuestos de devolución	93
3.1.	Precisiones terminológicas y conceptuales	93
3.2.	Regulación normativa y operativa de la devolución	95
3.3.	Magnitudes generales	97
3.4.	Cuestiones necesitadas de especial análisis	103
3.4.1.	Obligatoriedad de la asistencia jurídica en todas las devoluciones	103
3.4.2.	Actuación en los trámites de devolución	105
3.4.2.1.	Primeras actuaciones del letrado	106
3.4.2.2.	Audiencia y trámites hasta la resolución	106
3.4.2.3.	Recursos	109
4.	Asistencia letrada en los supuestos de expulsión	110
4.1.	Precisiones terminológicas y conceptuales	110
4.2.	Regulación normativa	111
4.2.1.	Tipología	111
4.2.1.1.	Expulsiones gubernativas	111
4.2.1.2.	Expulsiones gubernativas por comisión de delitos	113
4.2.1.3.	Expulsiones de extranjeros a los que resulta de aplicación el llamado régimen comunitario	113
4.2.1.4.	Expulsiones judiciales sustitutivas de la pena o de una medida de seguridad	114
4.2.2.	Supuestos en los que no puede ser impuesta la sanción gubernativa de expulsión	115
4.2.3.	Posibilidades de exención de responsabilidad administrativa para extranjeros en situación irregular	117

4.2.4.	Procedimientos	120
4.2.4.1.	Procedimiento preferente	120
4.2.4.2.	Conexión entre el procedimiento preferente y el ordinario	121
4.2.4.3.	Procedimiento ordinario.....	122
4.2.4.4.	Comunicación interadministrativa y jurisdiccional	123
4.2.4.5.	Ejecución de la expulsión	124
4.3.	Magnitudes generales	126
4.4.	Exposición de la operativa seguida en la expulsiones	135
4.4.1.	Iniciación del procedimiento	135
4.4.2.	Instrucción: alegaciones, pruebas y propuesta de resolución	138
4.4.3.	Resolución	139
4.4.4.	Ejecución	140
4.4.5.	Recursos administrativos y judiciales	140
4.5.	Cuestiones necesitadas de especial análisis	141
4.5.1.	Detención e inicio del procedimiento	141
4.5.2.	Exigencia de notificación directa y personal a los interesados de la incoación de procedimientos preferentes ..	145
4.5.3.	Actuaciones mínimas a realizar con ocasión de la notificación de la incoación en el procedimiento preferente ..	146
4.5.4.	Acceso a la asistencia jurídica en procedimientos incoados sin presencia letrada	148
4.5.5.	Entrevistas entre el letrado y el asistido	150
4.5.6.	Formulación de alegaciones	152
4.5.7.	Notificaciones	153
4.5.8.	Ejecución de la expulsión	157
4.5.9.	Especial consideración de la actuación letrada en supuestos de ejecución por las autoridades españolas de una orden de expulsión dictada por un Estado miembro de la Unión Europea	159
5.	Asistencia letrada a los extranjeros sometidos a internamiento	161
5.1.	Precisiones terminológicas y conceptuales	161
5.2.	Derechos de la persona internada	163
5.3.	Deberes de la persona internada	164
5.4.	Normativa reguladora de los centros de internamiento	165
5.5.	Datos generales sobre los centros	169
5.6.	Participación letrada en cada uno de los itinerarios para acordar la medida de internamiento	174
5.6.1.	Internamientos durante la tramitación de expedientes de expulsión	174

5.6.2.	Internamientos para la ejecución forzosa de expulsiones..	177
5.6.3.	Internamientos en los supuestos de devolución	179
5.6.4.	Internamientos en los supuestos de retorno	179
5.7.	Resolución judicial sobre el internamiento y control sobre la misma	180
5.8.	Principales incidencias detectadas respecto del ejercicio del derecho de defensa cuando la persona internada se encuentra en el centro	184
5.8.1.	Acceso a los servicios de interpretación	184
5.8.2.	Constancia en el centro de la identidad del letrado que asiste a cada interno	185
5.8.3.	Horarios de comunicación entre letrado y asistido	186
5.8.4.	Dependencias que garanticen la confidencialidad de las entrevistas	186
5.8.5.	Problemas derivados de la distancia entre el lugar de tramitación del procedimiento y el centro de internamiento	187
5.9.	Finalización del internamiento	188
6.	Asistencia letrada en casos de asilo	190
6.1.	Precisiones conceptuales y terminológicas	190
6.2.	Regulación normativa	197
6.2.1.	Recepción y desarrollo del sistema de asilo en el Derecho español	198
6.2.2.	Normativa de la Unión Europea	204
6.3.	Magnitudes generales	209
6.4.	Los procedimientos del sistema español de protección	217
6.4.1.	Procedimiento de asilo	218
6.4.1.1.	Lugar y plazo para la presentación de la solicitud	218
6.4.1.2.	Forma de presentación	219
6.4.1.3.	Información al solicitante de asilo	222
6.4.1.4.	Tramitación de la solicitud presentada en una misión diplomática o consular española..	224
6.4.1.5.	Tramitación de la solicitud realizada en territorio español	225
6.4.1.6.	Tramitación de la solicitud realizada en un puesto fronterizo	227
6.4.1.7.	Polizones	230
6.4.1.8.	Motivación de las resoluciones de inadmisión a trámite	235
6.4.1.9.	Tramitación y resolución de la solicitud de asilo admitida a trámite. Situación de los solicitantes	237

6.4.1.10.	Expulsión del refugiado y revocación del asilo o cesación del estatuto	242
6.4.2.	Procedimiento de protección temporal	244
6.5.	Cuestiones necesitadas de especial análisis	247
6.5.1.	Evolución y actualidad del modelo de asistencia jurídica a los solicitantes de asilo en España	247
6.5.2.	Temas comunes en la fase de admisión a trámite	251
6.5.2.1.	Dificultades para el acceso a una orientación jurídica preliminar	251
6.5.2.2.	Información que se facilita al peticionario sobre el procedimiento	252
6.5.2.3.	Disponibilidad de intérpretes	254
6.5.2.4.	Presencia y actuación letrada en la entrevista de solicitud de asilo	255
6.5.3.	Intervención letrada en el procedimiento de inadmisión a trámite en territorio	259
6.5.3.1.	Alto grado de renunciadas a la asistencia jurídica	259
6.5.3.2.	Acceso al procedimiento por parte de personas privadas de libertad	262
6.5.3.3.	Garantía de confidencialidad de las personas que pretenden solicitar asilo y están privadas de libertad	263
6.5.3.4.	Seguimiento de la vía administrativa	264
6.5.4.	Intervención letrada en el procedimiento de inadmisión a trámite en puestos fronterizos	265
6.5.4.1.	Condiciones de acceso del letrado al puesto fronterizo	265
6.5.4.2.	Obtención de copia de la solicitud de asilo	267
6.5.4.3.	Comunicación de la inadmisión a trámite al letrado	268
6.5.4.4.	Reexamen	270
6.5.4.5.	Especial consideración del acceso a la asistencia letrada en el caso de los polizones	271
6.5.5.	Intervención letrada respecto de las solicitudes admitidas a trámite	274
6.5.5.1.	Falta de continuidad de la asistencia jurídica.	275
6.5.5.2.	Seguimiento de la tramitación de la solicitud ..	277
6.5.6.	Intervención letrada en la revisión judicial	281
6.5.7.	Consideraciones sobre la necesidad de mejorar la coherencia del sistema de asistencia jurídica a los solicitantes de asilo	284

6.5.8.	Asistencia letrada y orientación jurídica en el régimen de protección temporal	287
7.	Asistencia letrada y tutela judicial del extranjero.....	289
7.1.	Introducción	289
7.2.	Asistencia letrada y tutela contencioso-administrativa	295
7.2.1.	Introducción	295
7.2.2.	Dificultades de acceso a la tutela judicial efectiva por imposibilidad legal de desplazamiento	298
7.2.3.	Dificultades derivadas, en el orden contencioso-administrativo, de la designación de un letrado distinto del que asiste al inmigrante en el procedimiento administrativo	302
7.2.4.	Medidas cautelares	303
7.2.4.1.	Otorgamiento restrictivo de medidas cautelares	303
7.2.4.2.	Medidas cautelares en el asilo y su incidencia sobre la eventual orden de expulsión	304
7.2.5.	Justicia pronta y dilaciones indebidas. Especial referencia a los casos en los que el ciudadano extranjero ha sido devuelto a su país	305
7.2.6.	Intervención de los abogados en la fase judicial del internamiento y conveniencia de asignar la autorización judicial para el internamiento a la jurisdicción contencioso-administrativa	307
7.2.7.	Órgano jurisdiccional competente en materia de denegación de visados	309
7.3.	Asistencia letrada y tutela en el orden penal	310
7.3.1.	Introducción	310
7.3.2.	Problemas derivados de la designación de distintos letrados para procedimientos administrativos y procesos contencioso-administrativos y procesos penales	311
7.3.3.	Incidencia del artículo 89 del Código Penal en el ámbito de la extranjería	312
7.3.4.	Problemática del hábeas corpus	313
7.4.	Asistencia letrada a menores extranjeros infractores	314
7.5.	Asistencia letrada y tutela en los órdenes civil y laboral	316
8.	Asistencia letrada a menores extranjeros.....	319
8.1.	El menor como sujeto de derechos. Especial referencia al derecho a recibir una asistencia jurídica	319
8.2.	Aspectos prácticos más relevantes detectados en relación con la asistencia jurídica a los menores	322

8.2.1.	Asistencia jurídica a menores extranjeros acompañados ..	322
8.2.2.	Asistencia jurídica a menores extranjeros no acompañados.....	324
8.2.2.1.	Intervención letrada ante la Administración General del Estado	328
8.2.2.2.	Intervención letrada ante la Administración responsable de los servicios de protección	332
8.2.2.3.	Intervención letrada para la integración del menor en nuestro país	337
8.2.3.	Intervención letrada en la determinación de la edad del menor	339
9.	Otras actuaciones de asistencia y orientación jurídica a extranjeros	340
9.1.	La orientación jurídica.....	340
9.1.1.	Introducción	340
9.1.2.	Implantación de los servicios de orientación	342
9.2.	Problemas puestos de manifiesto por los letrados en este ámbito	349
9.2.1.	Cuestiones generales	349
9.2.2.	Oficinas de extranjería	350
9.2.3.	Consulados	362
III.	CUESTIONES ESTRUCTURALES	369
1.	Aspectos organizativos	371
1.1.	Marco normativo	371
1.2.	Configuración colegial de la asistencia jurídica gratuita en extranjería	378
1.2.1.	Grado de especialización	378
1.2.2.	Situación actual de la prestación del servicio por parte de los colegios	386
1.2.3.	Acceso de los letrados al servicio de asistencia jurídica en extranjería	388
1.2.4.	Supervisión y evaluación del servicio por parte de cada colegio	390
1.2.5.	Determinación de los parámetros de actuación: protocolos de intervención	392
1.3.	Servicios complementarios de asesoramiento	393
1.4.	Los intérpretes como una necesidad específica en materia de extranjería	397
2.	Formación	398
2.1.	La formación como necesidad	398

2.2.	Modelos e iniciativas de formación	401
2.2.1.	Exposición de los modelos existentes	401
2.2.2.	Análisis crítico	404
3.	Cuestiones económicas y financieras	406
3.1.	Introducción	406
3.2.	Régimen normativo de esta materia en las comunidades autónomas	407
3.3.	Modalidades	410
3.4.	Políticas del IMSERSO en este ámbito	412
IV.	CONCLUSIONES.....	415
1.	Conclusiones referentes a cuestiones generales	417
1.1.	Aspectos normativos	417
1.2.	Aspectos estructurales	418
2.	Conclusiones relativas a la denegación de entrada	421
3.	Conclusiones relativas a la devolución	422
4.	Conclusiones relativas a la expulsión	422
5.	Conclusiones relativas al internamiento y a la asistencia en los centros de internamiento	424
5.1.	Fase de autorización judicial	424
5.2.	Actuaciones en los centros	425
6.	Conclusiones relativas al asilo.....	426
7.	Conclusiones relativas a los procesos judiciales	428
8.	Conclusiones relativas a los menores extranjeros	429
9.	Conclusiones relativas a la orientación jurídica	430
V.	RECOMENDACIONES	433
1.	Al Consejo General del Poder Judicial	435
2.	Al Ministerio de Justicia	435
3.	Al Ministerio del Interior.....	438
4.	Al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	438
5.	A la Fiscalía General del Estado	439
6.	A la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía; a la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Canarias; al Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña; a la Consejería de Justicia, Interior y Administración Local de la Junta de Galicia; a la Consejería de Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid; al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra; al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del País Vasco; y a la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalidad Valenciana	440

7.	A la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración	441
8.	A la Dirección General de la Policía.....	441
9.	A la Dirección General de Política Interior	443
10.	A la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad	444
11.	Al Consejo General de la Abogacía Española	445
VI.	REGLAS DE BUENA PRÁCTICA PARA EL EJERCICIO PROFESIONAL.....	449
1.	Buenas prácticas generales	451
2.	Buenas prácticas en el procedimiento de denegación de entrada	452
3.	Buenas prácticas en el procedimiento de devolución	453
4.	Buenas prácticas en el procedimiento de expulsión	454
5.	Buenas prácticas en el trámite de autorización judicial del internamiento y en la asistencia en centros de internamiento de extranjeros	458
	5.1. Fase de autorización judicial	458
	5.2. Actuaciones en los centros	460
6.	Buenas prácticas en los procedimientos de asilo	461
7.	Buenas prácticas en las actuaciones ante la jurisdicción	464
8.	Buenas prácticas en la asistencia jurídica a menores extranjeros	465