Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

ADVANCED UNEDITED VERSION

Visita a España del 15 al 26 de octubre de 2017: observaciones y recomendaciones dirigidas al mecanismo nacional de prevención

Informe del Subcomité*

Adición

Respuestas del mecanismo nacional de prevención**

[Fecha de recepción: 27 de julio de 2018]

* De conformidad con el artículo 16, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el informe del Subcomité se transmitió con carácter confidencial al mecanismo nacional de prevención el 15 de marzo de 2018. El 27 de julio de 2018, el mecanismo nacional de prevención acordó publicar el informe, junto con sus respuestas.

** El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. El Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) de Naciones Unidas visitó España entre el 15 y el 26 de octubre de 2017. El 15 de marzo de 2018 dicho organismo transmitió de manera confidencial al MNP su informe sobre la visita, dando un plazo de seis meses para la emisión de una respuesta oficial por parte del MNP español. De forma paralela, el subcomité ha remitido un informe dirigido a las autoridades españolas con recomendaciones sobre la situación general de los lugares de privación de libertad visitados, también con carácter confidencial hasta tanto dichas autoridades decidan sobre su publicación.

2. En su informe el subcomité recomienda al Mecanismo Nacional de Prevención que haga público el informe remitido (§ 31 del Informe SPT que se inserta a continuación), decisión que de acuerdo con el OPCAT queda a criterio del MNP, y que esta institución atiende gustosamente mediante la inclusión del texto íntegro en las páginas que siguen.

3. El SPT solicita también al mecanismo que le informe de las medidas que haya adoptado para poner en práctica las recomendaciones que se le formulan. Por esta razón, en el segundo epígrafe de este capítulo se incluye, igualmente de manera íntegra, la respuesta del MNP español. El MNP solicita que esta respuesta acompañe siempre al informe del SPT, al objeto de que cualquier lector tome pleno conocimiento de la posición del Mecanismo Nacional de Prevención sobre los asuntos aquí tratados.

II. Respuesta del Mecanismo Nacional de Prevención al informe del Subcomité para la Prevención de la Tortora

4. El MNP agradece al subcomité y a la delegación que lo representó su decisión de girar visita a España e incluir entre los objetivos de la misma el «brindar asesoramiento y asistencia técnica al mecanismo nacional de prevención de la tortura español...» y «reforzar la capacidad y el mandato del mecanismo...» (§ 5). Por ello las recomendaciones efectuadas por el SPT han sido y serán objeto de una muy atenta consideración, todo ello sin perjuicio de las observaciones que a continuación se indican y que el MNP estima necesario realizar para poner adecuadamente en contexto su mandato y perfil institucional.

5. Señala el SPT en el § 12 de su informe que se realizó una visita conjunta a un centro de detención, concretamente al Centro Penitenciario de Madrid V (Soto del Real), en la Comunidad de Madrid. Indica también que durante la misma «el SPT adoptó un rol secundario, y los miembros del MNP lideraron la delegación, así como todas las acciones e intervenciones ejecutadas durante la visita».

6. Es necesario aclarar que cuando se estableció la agenda de la visita, el MNP avisó de que una actuación como la prevista, con apenas dos horas de presencia en el lugar de privación de libertad, distaba mucho de ser la forma de proceder habitual del mecanismo en un establecimiento de estas características, para el que se requiere entre dos y tres jornadas completas de trabajo. De hecho el tiempo de permanencia media de los equipos del MNP en las 16 prisiones visitadas en 2017 ha superado las 13 horas.

7. En atención a esta realidad, el MNP no consideró suficiente la visita realizada al Centro Penitenciario de Soto del Real junto al SPT y procedió a darle continuidad en fecha posterior (Visita 78/2017).

8. El MNP toma nota de la positiva valoración consignada en el § 15 del informe del SPT a su iniciativa de publicar la Guía de buenas prácticas en contenciones mecánicas (2017) y coincide con el subcomité en que resulta de interés su amplia divulgación. Es intención del mecanismo continuar esta línea de trabajo dedicada a la preparación de estudios monográficos sobre cuestiones de alta incidencia práctica para las diversas modalidades de privación de libertad.

9. Las recomendaciones del subcomité se centran, en primer término, en cuestiones bajo la rúbrica de «visibilidad e independencia» (§§ 17 a 20). El SPT aprecia que el mecanismo no ha logrado diferenciar su imagen de la del Defensor del Pueblo y reclama una metodología

propia «de visita y diálogo». En su criterio todo ello origina «un efecto de invisibilidad ante las personas privadas de libertad, las autoridades y la sociedad civil». En atención a ello el SPT recomienda al MNP «que se desarrolle una estrategia más intensa que le permita identificar a su equipo de manera diferenciada del Defensor del Pueblo y que le permita dar a conocer la especificidad de su mandato...» Sobre esta cuestión es preciso poner de manifiesto lo siguiente:

- Los requerimientos para establecer un mecanismo de estas características figuran en el artículo 18 del OPCAT y el Defensor del Pueblo los cumple plenamente. Entre ellos el párrafo primero alude a la «independencia funcional», es decir «eficazmente adecuada a sus fines». Precisamente esa idea inspiró la decisión de la Cortes Generales (Parlamento español) de que el Defensor del Pueblo asumiera la condición de MNP, puesto que el perfil y las garantías institucionales con los que está legalmente regulada esta figura aseguran el máximo nivel de independencia. De hecho habría resultado complejo, establecer ex novo una figura semejante con la relevancia constitucional, la amplitud de facultades investigadoras y las garantías legales de las que está dotado el Defensor del Pueblo.
- La decisión del Poder legislativo de España fue, por tanto, atribuir la condición de MNP al Defensor del Pueblo, por lo que difícilmente puede asumirse la idea de que el mecanismo deba diferenciarse de manera intensa de esta institución. Ello resultaría artificioso y supondría desatender a la voluntad del legislador, que dispone de plena capacidad de decisión sobre la configuración normativa de esta figura en el derecho interno.
- Deben tenerse igualmente en cuenta las ventajas que presenta el modelo de adscripción del MNP al Defensor del Pueblo. Lejos de implicar los problemas que sugiere el SPT, este sistema permite realizar una actuación integral y más coherente, diferenciando en el plano funcional la dimensión preventiva (propia del MNP) de la proactiva (que asumen las áreas operativas del Defensor del Pueblo). De hecho, cuando en una visita del MNP se reciben quejas individuales estás son remitidas a las áreas competentes del Defensor del Pueblo, mientras que el MNP se concentra en el análisis de las cuestiones generales que afectan a cada modalidad de privación de libertad.
- Sin perjuicio de lo anterior, el MNP toma nota sobre las propuestas del subcomité de intensificar las acciones de promoción y concienciación, que en buena medida ya se realizan, como por ejemplo la producción de material en diversos idiomas sobre la especificidad del mandato del mecanismo, la publicación de informes anuales y monográficos propios o la adopción de elementos de identificación que resalten dicha especificidad (mediante el uso de colores propios, símbolos o logos).

10. También estima el SPT (§§ 18 y 19) que el presupuesto con el que se ha dotado el MNP es insuficiente y considera un problema que se encuentre «de manera indiferenciada dentro del presupuesto asignado al Defensor del Pueblo». De hecho, se afirma que esta falta de presupuesto específico «dificulta al MNP llevar a cabo su mandato de prevención de la tortura y malos tratos con cobertura nacional de una manera eficaz». Igualmente se advierte una carencia de un número suficiente de profesionales para llevar a cabo el mandato de carácter nacional que tiene asignado y reclama especialmente la incorporación de especialistas de disciplinas vinculadas a las ciencias de la salud para fortalecer el carácter interdisciplinario de la visita. Sobre estas cuestiones es preciso formular las siguientes observaciones:

- El MNP coincide en que la puesta en marcha del MNP se hizo en un contexto de serias limitaciones económicas. De hecho, ese despliegue solo pudo realizarse con garantías gracias a que este mandato fue asumido por una institución que ya disponía de un presupuesto y suficiente experiencia para iniciar las actuaciones y las ha proseguido a los largo de siete años con unos recursos económicos y materiales claramente insuficientes. Por esta razón el mecanismo hace suya la petición del SPT a las Cortes Generales para que la dotación presupuestaria de esta función se adecúe a la amplitud del mandato recibido.

- Respecto a la cuestión de la ausencia de un presupuesto específico, el MNP desea nuevamente resaltar las ventajas que en términos de independencia se derivan del hecho de que dicho presupuesto se establezca directamente por el Poder legislativo, sin participación de los demás poderes del Estado. Ello supone una garantía frente a eventuales intentos de restringir la capacidad de actuación de esta institución supervisora.

- Por otra parte, el nivel de concreción del presupuestos del Defensor del Pueblo (Servicio 05 de la Sección Cortes Generales) en el conjunto de los presupuestos generales del Estado es ya suficientemente detallado y el análisis de los sucesivos presupuestos del Defensor del Pueblo desde la puesta en marcha del MNP revela que, dentro del escenario de contención presupuestaria común a todo este período, se han adoptado medidas para asegurar la disponibilidad de recursos e incluso para incrementar paulatinamente los medios humanos del MNP, tanto de la plantilla como de los técnicos externos.

- El MNP toma nota de la recomendación del subcomité para consolidar el equipo de técnicos en ciencias de la salud y procurará, en la medida en que las disponibilidades presupuestarias lo permitan, incorporar a su personal permanente a candidatos con este perfil curricular. No obstante, razones de eficiencia aconsejan continuar e incluso potenciar la práctica seguida hasta el momento de incorporar a los equipos de visita técnicos externos expertos en diversas disciplinas de las ciencias de salud o, de ser necesarios, de otros campos, según las circunstancias y objetivos de cada visita. Gracias a este sistema, en el que han tomado parte hasta la fecha 22 expertos externos, fundamentalmente médicos forenses, psiquiatras y psicólogos, se han realizado 107 visitas mutidisciplinares desde el inicio de la actividad del MNP, lo que supone un 14,3 por ciento del total de las efectuadas. Este se considera el mejor modo de optimizar los recursos y, al tiempo, cubrir adecuadamente las necesidades de asistencia técnica en distintas especialidades, lo que difícilmente se podría asumir solo con personal de plantilla.

11. Por lo que se refiere a la metodología de las entrevistas con personas privadas de libertad, el SPT recomienda (§ 21) que se lleve a cabo un proceso de revisión y actualización de las técnicas de entrevistas, pues advirtió que se incidía poco en la confidencialidad, en la explicación del mandato del MNP y en la salvaguardia frente al riesgo de represalias. Entiende el SPT que las entrevistas observadas no eran suficientemente abiertas e incluso resultaban en ocasiones en exceso dirigidas por el entrevistador. Sobre estas cuestiones es preciso indicar lo siguiente:

- El MNP considera muy procedente poner especial énfasis en estas cuestiones apuntadas por el subcomité. No obstante, conviene hacer notar que muchas de las apreciaciones que el SPT realiza están vinculadas en gran medida a las condiciones en las que se desarrolló la visita con el subcomité y que han sido ya referidas.

- En su trabajo habitual, el mecanismo procura realizar sus entrevistas en lugares idóneos y busca crear en ellas un espacio de confianza en que la persona privada de libertad pueda expresarse con seguridad. De igual manera, en los establecimientos de mayor tamaño, la determinación de las personas a las que resulta de interés entrevistar se hace tras el examen de expedientes y la demás documentación (partes disciplinarios, historias clínicas, etc.) o tras la realización de una encuesta general que permite establecer una prioridad basada en los objetivos de la visita. También se adoptan medidas prácticas para evitar, en lo posible, vincular los testimonios recibidos con las personas entrevistadas. Varias de estas técnicas no se pudieron poner en práctica en una visita de dos horas, como la que se produjo en el momento en que la delegación del SPT acompañó al equipo del MNP.

- Las particulares condiciones en que se desarrolló la visita en la que tomó parte la delegación del SPT explican igualmente la eventual confusión por parte de las personas privadas de libertad sobre la actuación del MNP y los mecanismos de análisis individual de las quejas por parte del Defensor del Pueblo (§§ 24 y 25). Por lo demás, es perfectamente comprensible que cualquier persona privada de libertad que haya presentado una queja ante el Defensor del Pueblo pregunte a unas personas vinculadas con la institución sobre su tramitación para obtener así información de primera mano. En estos casos, el MNP informa a los interesados de que la tramitación de estos asuntos corresponde a otro departamento y facilita los medios para que los propios interesados puedan realizar directamente su consulta al sistema de información a ciudadanos que tiene establecido el Defensor del Pueblo. Sin perjuicio de todo ello, se trabajará para mejorar la información que se proporciona a las personas a las que se propone mantener entrevistas para que puedan distinguir mejor las competencias de la institución como Defensor del Pueblo, que pueden afectar a su situación particular, y como MNP, que se centra en aumentar la transparencia y en introducir garantías y mejoras de futuro.
- Las actuaciones frente al riesgo de represalias se han basado hasta la fecha en la protección sobre la identidad de la fuente, en la medida de lo posible, así como en facilitar los medios para que cualquier informante del MNP pueda comunicar de forma fácil y segura cualquier problema que se le plantee. Ha de tenerse en cuenta, por ejemplo, que la legislación penitenciaria española garantiza que cualquier comunicación oral o escrita con el Defensor del Pueblo no puede ser objeto de intervención o censura y que los internos en esos centros tienen derecho a comunicar por escrito con esta institución en sobre cerrado. El MNP acoge con interés la recomendación del subcomité para adoptar una estrategia más amplia con vistas a la prevención de posibles casos de represalias y revisará a tal efecto sus procedimientos operativos.

12. Incide el SPT en la necesidad que el mecanismo tiene de disponer de intérpretes (§ 23), habida cuenta del relevante porcentaje de personas privadas de libertad que no hablan de forma suficiente el español. El MNP es consciente de esta situación y, por ello, incorpora intérpretes cuando programa visitas en las que previsiblemente se encontrará con personas que no comprendan o hablen español u otra lengua manejadas por los integrantes de cada equipo de visita. Al objeto de extender esta cobertura a cualquier situación en que resulte potencialmente necesaria, se ha dotado a todos los equipos de un servicio de interpretación telefónica que se presta a través de terminales móviles y que actualmente cubre 51 idiomas. Dicho sistema permite también la determinación del idioma empleado por el interlocutor cuando este dato resulta dudoso.

13. Reclama el subcomité al MNP la elaboración de material de información general sobre su mandato y sobre cómo presentar quejas por tortura y malos tratos al Defensor del Pueblo, en idiomas diferentes al castellano (§ 23). La institución dispone de este material en español y presta asistencia por diversas vías a las personas para poder presentar su queja sobre cualquier asunto. Por su parte, el MNP cuenta con cuestionarios semiestructurados para entrevistas traducidos a diversos idiomas o adaptados mediante el uso de pictogramas para los casos de personas con dificultades de comprensión escrita. No obstante, se toma nota de las recomendaciones del subcomité con vistas a adoptar las medidas indicadas.

14. Considera el subcomité que pese a que el MNP español dispone ya de un sistema de seguimiento de cada una de las visitas realizadas en el que se contempla las recomendaciones (en terminología propia de la institución, recomendaciones, sugerencias, recordatorios de deberes legales y advertencias) que se formulan después de cada visita, debe mejorarse el diálogo cooperativo y el seguimiento de la aplicación de las recomendaciones (§§ 26 y 27). Se incide en la conveniencia de una mayor celeridad en la presentación de las recomendaciones tras cada visita, así como que las visitas de seguimiento se realicen con mayor prontitud.

- Entiende el MNP que, si bien es deseable con carácter general no demorar la emisión de las conclusiones y recomendaciones que se deriven de una visita, debe tomarse en consideración la necesidad de realizar un trabajo de examen atento e interelacional de los muchos elementos que se documentan en una visita (documentos físicos, datos

extraídos de aplicaciones, fotografías, grabaciones de video y audio, entrevistas, encuestas, informes, en su caso, elaborados por los técnicos externos, etc.). Todo ello requiere de algún tiempo. La labor preventiva propia del MNP precisa de este análisis agregado y reflexivo para no incurrir en superficialidad, lo que mermaría la calidad de sus informes y la capacidad de convicción de las resoluciones que se emiten.

- La necesidad de incrementar el número y la frecuencia de las visitas de seguimiento es compartida por el MNP. Desde el inicio de su actividad, el 29 por ciento de las visitas han tenido este carácter, pero es claro que dicho número debería crecer, aunque no a costa de reducir el ritmo de cobertura de los lugares de privación de libertad sin visitar. Una mejora en los recursos presupuestarios, en línea con lo que propone el SPT, permitiría mejorar la atención que se presta a esta tarea.
- Respecto del seguimiento de las recomendaciones formuladas y de la efectividad de su aplicación, el MNP considera que dispone ya de un potente instrumento de información pública y análisis, como son las «fichas de seguimiento» de las visitas, que son de libre acceso para cualquier persona interesada (ver https://www.defensordelpueblo.es/mnp/actividad/). En estas fichas por visitas se da pormenorizada cuenta tanto de las resoluciones y conclusiones como de la respuesta ofrecida por las autoridades sobre cada una de ellas. También se introducen observaciones sobre la aplicación efectiva de las recomendaciones o sugerencias aceptadas con ocasión de visitas de seguimiento. El MNP está trabajando en el diseño e implementación de una aplicación que le permita gestionar y ofrecer esta información de manera compendiada por tipos de centros y por lugares de privación de libertad, de modo que resulte más fácil seguir tanto la situación general del cada centro como su evolución respecto de las cuestiones señaladas por el mecanismo.
- En el marco indicado, que facilitará un instrumento de análisis avanzado, el MNP considera posible en el medio plazo reforzar los seguimientos de las resoluciones y de la interlocución con las autoridades responsables de los distintos lugares de privación de libertad en la línea de lo recomendado por el SPT.

15. El SPT recomienda igualmente fortalecer la interacción efectiva del MNP con la sociedad civil y con las defensorías autonómicas, en el cumplimiento de su mandato (§ 28).

- El mecanismo coincide plenamente en la necesidad de incrementar la interacción con la sociedad civil y está poniendo en marcha iniciativas encaminadas a ese objetivo.
- Respecto de las defensorías autonómicas, es necesario indicar que en un primer momento se propuso desde el Defensor del Pueblo un convenio multilateral de colaboración para establecer una canal de estrecha colaboración de esta institución con sus homólogas autonómicas en este ámbito. Dicha propuesta no prosperó por objeciones de varias defensorías, que argumentaron razones diversas, desde el temor a una pérdida de independencia hasta limitaciones de recursos para poder hacer frente al incremento de la carga de trabajo. No obstante, en 2013, se adoptó la decisión de invitar a formar parte de los equipos de algunas de las visitas a personal de las defensorías autonómicas. En la medida en que ello resulte asumible para las instituciones implicadas, esta colaboración podría incrementarse, siempre que se mantenga un código de actuación basado en la existencia de estándares unificados de supervisión y evaluación, una mutua lealtad institucional y la capacidad operativa para asumir compromisos de coordinación reforzada, así como el establecimiento de un sistema unificado de información pública.

16. Alienta el subcomité al MNP, por último, a transmitirle sus informes anuales y reafirma su disposición a ayudarle en la consecución del común objetivo de prevenir la tortura y los malos tratos (§ 30). El mecanismo español, por su parte, continuará tal y como ha hecho desde su puesta en marcha, remitiendo al subcomité los informes anuales y demás publicaciones al mismo tiempo que los envía a las Cortes Generales.

Asimismo, se agradece especialmente la buena disposición manifestada por el SPT para prestar su colaboración en la consecución del objetivo que ambos organismos persiguen, ofrecimiento del que el MNP hará uso tantas veces le resulte necesario.