

DEFENSOR DEL PUEBLO

(INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS)
ESPAÑA

CONTRIBUCIÓN PARA EL GRUPO DE TRABAJO
EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL_ESPAÑA
CONSEJO DERECHOS HUMANOS
NACIONES UNIDAS
MAYO_2010

Madrid, 6 de noviembre de 2009

El Defensor del Pueblo de España

CONSIDERACIONES PREVIAS

1. El Defensor del Pueblo, en el proceso de preparación del Examen Periódico Universal a la situación general de los derechos humanos en España, fue consultado por los representantes del Gobierno de España responsables de elaborar el informe de este país para el Grupo de Trabajo. De este modo, tuvo ocasión de formular precisiones a algunos puntos del borrador, especialmente las referidas al marco general de protección de los derechos humanos en España.

2. Por otro lado, el Defensor del Pueblo considera que, respecto al proceso de preparación del Examen Periódico Universal, es posible todavía mejorar su funcionamiento, en especial con relación a la incorporación de los comentarios preparados por las INDHs (A). En este sentido, con vistas a la mejora, en el futuro, de los trámites de preparación y la comunicación con el Grupo de Trabajo, debiera valorarse la conveniencia de diferenciar más nítidamente la aportación documental de estas INDHs (A) y la preparada por los actores relevantes de la sociedad civil, dado que las INDHs poseen una personalidad jurídica bien diferenciada (tanto de los órganos gubernamentales como de las organización cívicas) y actúan, si cumplen los criterios y estándares internacionales, bajo unos criterios estrictos de neutralidad, capacidad de investigación e independencia, que no pueden reunir los representantes de dicha sociedad civil, elementos que debiera tomar en consideración el propio Consejo de Derechos Humanos a la hora de estudiar todos los documentos.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA

3. De acuerdo con la Constitución española (artículo 54 CE), el Defensor del Pueblo es el alto comisionado del Parlamento español para la garantía extrajudicial de los derechos y libertades. Con este objetivo supervisa la actuación de las administraciones públicas. Además posee la legitimación para recurrir ante el Tribunal Constitucional en petición de amparo para un caso individual previamente juzgado, o en petición de inconstitucionalidad de las leyes y disposiciones con rango de ley (artículo 162 CE). En este punto, es necesario recordar que los derechos fundamentales en España deben ser interpretados de conformidad con lo previsto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás Pactos, tratados y convenios firmados por este país (artículo 10.2 CE).

4. La institución del Defensor del Pueblo viene desempeñando su labor de protección de los derechos fundamentales desde el año 1983. Cada año presenta un informe ante el Parlamento (Congreso y Senado) dando cuenta de las principales carencias apreciadas como fruto de las investigaciones llevadas a cabo, que son de dos tipos: las promovidas por las quejas individuales; y las iniciadas de oficio por la institución. Además, cada cierto tiempo, elabora un informe temático sobre asuntos de especial relevancia nacional, informes que obtienen gran repercusión y suelen ser objeto también de debate parlamentario, político y social. Los únicos límites normativos a la actuación del Defensor del Pueblo son el debido respeto hacia el principio de independencia judicial y el deber de no interferir en los objetivos de Defensa nacional. Por otro lado, las autoridades del país están obligadas a colaborar con las investigaciones del Defensor del Pueblo y el Código Penal recoge como delito la grave obstaculización de la labor de la institución. En el curso de sus investigaciones el Defensor puede acceder a todo tipo de

información y documentación en posesión de las autoridades administrativas y puede personarse sin más trámites en los centros y dependencias de todas las administraciones públicas.

5. El último informe ordinario presentado al Parlamento es el correspondiente al año 2008, del que a continuación se ofrece una parte de sus “conclusiones” en las que se hace referencia a algunos de los asuntos más destacados. Por razones de espacio, no se mencionan otros muchos aspectos de singular importancia cuya sola mención desbordaría lo previsto para este trámite de aportación a la documentación del Grupo de Trabajo.

ALGUNAS CONCLUSIONES DEL INFORME 2008¹

Datos generales.

6. En 2008 se iniciaron 23.899 expedientes (individuales y colectivos), incluidas en esta cifra las actuaciones de investigación impulsadas de oficio por el Defensor del Pueblo. Este número supone un incremento respecto al del año 2007, aunque algo inferior al registrado en 2006. Una vez más, se pone de manifiesto cómo la mayor o menor magnitud de las acciones de colectivos ciudadanos modifican el resultado anual en el cómputo de estos expedientes de queja. Por el contrario, si consideramos por separado los valores cuantitativos referidos a las quejas individuales, 15.804 en 2008, se puede apreciar que las cifras permanecen más constantes a lo largo del tiempo, con una ligera tendencia hacia el incremento año tras año. Por último, el número de actuaciones de oficio (253) ha sido muy similar al del año 2007, habiéndose iniciado sólo nueve menos que en 2008, lo que refleja un constante interés de la Institución por potenciar, con los recursos y el tiempo disponibles, una posición proactiva ante los desajustes y presuntas disfunciones de las que se llega a tener conocimiento, más allá de la atención permanente a las numerosas peticiones y quejas formuladas por los ciudadanos. En 2008 fue objeto de admisión para su tramitación ante la Administración pública concernida el 53,38 por ciento de las quejas totales presentadas, excluidas de éstas aquellas que por diversas razones no pudieron ser debidamente estudiadas antes del último día del año.

7. El instrumento previsto por la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo para que éste haga tangible el ejercicio de su *auctoritas* no vinculante es la formulación de resoluciones a las administraciones públicas. Unas resoluciones de recomendación o sugerencia, principalmente, que persiguen la rectificación o modificación de las actuaciones administrativas inadecuadas o vulneradoras de los derechos, o propuestas para ofrecer una solución más favorable para los ciudadanos. En el ejercicio 2008 se formuló un total de 432 resoluciones. Pero para calibrar la eficacia de estas resoluciones es necesario atender a su grado de aceptación en el tiempo, dados los plazos de respuesta que emplean los Gobiernos y administraciones (central, autonómicas y locales): de las 99 recomendaciones formuladas en el año 2006, más del 81 % habían sido aceptadas al finalizar el año 2008; y de las 156 recomendaciones del 2007, 117, es decir, el 75 %, ya habían sido aceptadas en ese momento.

Justicia.

8. Las dificultades en la Administración de justicia vienen planteándose de manera crónica desde los inicios de la actividad del Defensor del Pueblo. En 2008 los

¹ www.defensordelpueblo.es

problemas adquirieron algo más de notoriedad, en buena parte a raíz de la huelga de funcionarios de los órganos judiciales en determinadas comunidades autónomas. Después de los paros laborales producidos en la Comunidad de Madrid se planteó una huelga en aquellas comunidades en las que aún no se ha producido la correspondiente transferencia de competencias (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, La Rioja, Baleares y Asturias, además de las ciudades de Ceuta y Melilla). Las consecuencias de estos paros tuvieron fiel reflejo en las quejas de los ciudadanos, durante los mismos y sobre todo con posterioridad, al agravarse los perjuicios y retrasos ocasionados a miles de expedientes en tramitación o pendientes de ser instruidos.

9. En la jurisdicción penal la situación puede considerarse más complicada, a consecuencia de diversos factores, pero también por los efectos de una mayor litigiosidad y de determinadas reformas legales, por ejemplo, la nueva tipificación de conductas en los delitos contra la seguridad vial. Los medios de comunicación, frecuentemente, y en ocasiones con un celo excesivo, vienen haciéndose eco de las consecuencias negativas, a veces trágicas, que se desprenden de la incapacidad de algunos órganos judiciales para asumir en condiciones adecuadas la carga de trabajo que se les presenta. Esta Institución ya ha manifestado desde hace varios años que la reforma y modernización de la organización administrativa de la justicia en España es una tarea de los poderes públicos que no admite más retrasos, puesto que la eficacia del conjunto del ordenamiento constitucional y, por tanto, la vigencia de los derechos y libertades fundamentales, depende en gran parte de que los jueces y tribunales puedan desarrollar su trabajo bajo unas condiciones óptimas.

10. Al hilo de lo anterior cabe destacar el inicio de dos investigaciones de oficio en 2008. La primera de ellas tiene por objetivo reunir información de los responsables de la organización judicial, en el ámbito estatal, sobre la situación general de pendencia en los juzgados penales y de ejecutorias. La segunda, se centra en conocer las posibles disfunciones en el sistema judicial de protección a las víctimas de agresiones por parte de sus parejas o ex parejas. En ambos casos, se ha solicitado la colaboración del Consejo General del Poder Judicial, y del Ministerio de Justicia, además, en el primer supuesto.

11. Como se ha dicho, es en el orden jurisdiccional penal, por la propia naturaleza de los bienes jurídicos que protege, donde el funcionamiento anormal de los órganos judiciales puede resultar más dañino. Éstos son algunos de los aspectos cuya solución, a juicio del Defensor del Pueblo, merece una atención prioritaria: excesos de carga de trabajo, insuficientes medios materiales, escasez de personal, excesiva movilidad de la plantilla de funcionarios, deficiente formación y experiencia profesional del personal eventual, falta de instrumentos informáticos adecuados a las particularidades del proceso penal y, de manera destacada, la imposibilidad de interconexión de las bases de datos judiciales y la inexistencia de una herramienta informática que conecte asimismo las bases de datos de la fiscalía y los juzgados, para intercambiar información imprescindible sobre los hechos y las personas incursoas en los procedimientos de instrucción o ejecución; sin perjuicio, esto último, de las necesarias medidas de control para asegurar la protección de los datos personales.

Prisiones.

12. Cada año en su informe el Defensor del Pueblo destaca el dato de evolución de la población penitenciaria en España. En 2008, el incremento, en términos porcentuales,

ha sido respecto al año anterior del 9,67 por ciento, correspondiente a las 73.589 personas internas en centros penitenciarios (datos diciembre de 2008). Por otro lado, continuó el programa periódico de visitas, sin aviso previo, a las prisiones, y durante el año 2008 se visitaron las de Jaén, Cuenca, Segovia, Palma de Mallorca, Ibiza, Granada, Ocaña I, Ocaña II, Lanzarote, Las Palmas, Estremera y Puerto III.

13. Uno de los asuntos que sigue preocupando es el número de fallecimientos de internos en prisión, también en progresión creciente, especialmente cuando su causa viene atribuida a suicidios. En varias investigaciones el Defensor del Pueblo ha debido poner de manifiesto la necesidad de mejorar la atención psicosocial que puede prestarse desde la administración penitenciaria para prever y con ello evitar estas muertes. Dos probables razones que pueden explicar el incremento año tras año de la tasa de suicidios en prisión son el incremento de la población penitenciaria, que conlleva un endurecimiento de las condiciones de vida, y el insuficiente seguimiento prestado por la administración a las situaciones de riesgo psicológico en la que se encontraban, en buena parte, los fallecidos.

14. Entre los aspectos positivos valorados en los últimos informes del Defensor del Pueblo, se encuentra el proceso de consolidación de los “módulos de respeto”. A finales de 2008 se encontraban ya integrados en éstos 5.705 internos, en 64 módulos de 28 centros penitenciarios. Las visitas realizadas por la Institución permiten confirmar la evolución positiva de estas experiencias de convivencia cooperativa en los centros.

15. Merece también ser destacada la investigación iniciada en 2008 para actualizar la información disponible sobre el número de personas internas en centros penitenciarios afectadas por algún tipo de discapacidad. Al margen de aspectos generales, como la elaboración de un censo minucioso con el número y distribución geográfica de estos internos o la eliminación de las barreras arquitectónicas en los establecimientos, en la que ya se perciben ciertos progresos, interesa especialmente que se concluya el proceso para la emisión de los correspondientes certificados de discapacidad a todos los afectados. Otro aspecto habitual de investigación es la calidad de los servicios médicos ofrecidos en los centros, sobre el que se ha formulado una recomendación para que cuando se produzca alguna anomalía con resultados graves la supervisión de lo acontecido corra a cargo de personal ajeno al centro en cuestión.

Seguridad.

16. De las quejas relacionadas con la seguridad ciudadana, las referidas a las denuncias por supuestas actuaciones indebidas de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad destacan por su especial gravedad cualitativa, aunque no cuantitativa. El primer aspecto que merece reseñarse es la satisfactoria respuesta, en términos generales, que habitualmente ofrecen los responsables de los distintos cuerpos policiales españoles ante estas denuncias y la sistemática reacción del Ministerio Fiscal para la comprobación de los indicios disponibles en cada caso. A esto hay que añadir, no obstante, que se siguen apreciando algunas actitudes de resistencia en determinadas instancias administrativas que impide toda la transparencia necesaria para ayudar a dilucidar eficazmente el más mínimo rastro de conducta inadecuada por parte de los agentes policiales. En su último informe el Defensor del Pueblo ha mostrado su preocupación por la mayor frecuencia de situaciones de abuso o trato indebido que pueden estar protagonizadas por agentes de las policías locales. En estrecha vinculación

con lo anterior, hay que señalar la igual preocupación que produce la acumulación de denuncias por los excesos en la actuación de los vigilantes privados de seguridad.

Inmigración y extranjería.

17. En sus últimos informes, el Defensor del Pueblo llama la atención sobre la necesidad de que las autoridades españolas moderen el enfoque de seguridad y el económico-laboral en materia de extranjería para promover un enfoque de tipo socio-familiar y humanitario, dando primacía a una perspectiva global de derechos humanos. Algunos de los problemas habituales tratados en las quejas revelan cierta confusión en el contenido de algunas decisiones administrativas que tardan en adaptar determinados aspectos de la normativa de la Unión Europea, por ejemplo, en relación con los derechos de los familiares de ciudadanos comunitarios. Así se ha seguido detectando en algunas decisiones de prohibición de entrada en territorio nacional, incluso de progenitores de niños españoles, o en la tramitación de visados y autorizaciones de regreso.

18. En relación con la situación en las Islas Canarias, en 2008 se visitaron de nuevo las instalaciones dedicadas a la primera asistencia y detención de extranjeros llegados irregularmente por mar desde el continente africano y los centros y dispositivos de emergencia para la acogida de menores extranjeros no acompañados. Se ha podido apreciar una mejora de dichas instalaciones en Tenerife-Sur, pero se detectaron importantes anomalías en otros centros de la isla de Gran Canaria. En concreto, en el Centro de Internamiento de Barranco Seco, en Las Palmas, se comprobó in situ cómo algunos internos procedentes de un cayuco interceptado en Tenerife llevaban rotulado en sus ropas un número de identificación. El Defensor del Pueblo ya ha manifestado su firme oposición a semejante práctica dado su carácter atentatorio para la dignidad de las personas, además de su inutilidad como medio de identificación personal, pues resulta de escasa fiabilidad. En cuanto a los centros de acogida de menores, en algún caso se sitúan lejos de un núcleo urbano careciendo del adecuado transporte público. También se visitaron los centros para menores de Ceuta y Melilla. Es reconocido que el ordenamiento jurídico español proporciona, en general, un régimen cualificado de protección de los derechos de los menores. De ahí la imperiosa necesidad de que las autoridades españolas aseguren, en cada caso, la exacta edad de la persona acogida para aplicarle el régimen tuitivo más adecuado.

Educación.

19. Detrás de la mayoría de las quejas que llegan hasta el Defensor del Pueblo en materia educativa subyace una serie de problemas provocados, de una u otra manera, por la insuficiencia de los recursos económicos asignados a la realización efectiva del derecho fundamental a la educación. Esa insuficiencia de recursos se explica sencillamente por razones de prioridad en la inversión pública y afecta a todos los niveles educativos.

20. En el nivel de educación no universitaria (infantil, primaria, secundaria, formación profesional,...) destacan, un año más, asuntos ya tratados en informes anteriores, como las deficiencias en algunas instalaciones escolares o la insuficiente cobertura del primer escalón de educación infantil. Ya se ha insistido en otras ocasiones en la importancia, transformada hoy en prescripción por la Ley Orgánica de Educación, de que las administraciones ofrezcan un número suficiente de plazas educativas para los niños de hasta tres años, acorde con la demanda social existente, así como de que se garantice en

términos reales la gratuidad del segundo ciclo hasta los seis años, dadas las amplias implicaciones de esta cobertura para el conjunto de las relaciones socio-económicas y familiares. Sigue teniéndose conocimiento, además, de irregularidades en los procesos de admisión de alumnos, especialmente en centros privados sostenidos con fondos públicos, que promueven un desequilibrio injustificado en cuanto a composición del alumnado, en comparación, con los centros públicos. Por otro lado, la atención a los alumnos con necesidades educativas especiales sigue siendo en muchos centros insuficiente.

21. En el nivel de educación superior, el año 2008 ha venido marcado por la aparición de protestas organizadas en el ámbito universitario frente al denominado proceso de Bolonia (Espacio Europeo de Educación Superior), paradójicamente cuando los plazos para la implantación del mismo ya se están cumpliendo. Al margen de las diversas opiniones sobre las evidentes ventajas, pero también los inconvenientes, de este proceso para la universidad española, es lamentable que las medidas y los planes de adaptación se hayan llevado hasta el momento de una manera al menos “silenciosa”. Tratándose, en sus objetivos, de un proyecto de transformación histórica de la universidad no es comprensible que las distintas administraciones educativas responsables hayan mantenido, hasta hace escaso tiempo, una conducta pasiva sin promover un debate general adecuado y poniendo a disposición de los actores directamente implicados y de toda la sociedad los elementos de información imprescindibles y con una antelación suficiente. Prueba de lo anterior es que la reacción de las autoridades implicadas, manifestada públicamente, ante las protestas estudiantiles y de parte del profesorado, ha consistido en reconocer que era necesaria, ahora sí, una campaña de información sobre este proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior.

Sanidad y política social.

22. Las quejas referidas a la administración sanitaria durante 2008 se centraron en asuntos ya tratados en años anteriores, con ligeras variaciones de intensidad según la procedencia geográfica. A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley reguladora de los derechos y obligaciones de los pacientes en materia de información y documentación clínica, del año 2002, las quejas recibidas a este respecto muestran que las previsiones no han alcanzado el grado de cumplimiento que sería deseable. Además las diferencias en el régimen de ordenación de prestaciones, entre unas administraciones autonómicas y otras, es cada vez más notable y se aprecia, entre otros, respecto a los siguientes aspectos: nuevas terapias y medicamentos, calendario de vacunas, salud mental, enfermedades raras o poco frecuentes, diagnóstico genético preimplantatorio y consejo genético, cuidados paliativos y tratamiento del dolor, atención bucodental, cirugía de reasignación de sexo, atención podológica a pacientes diabéticos, terapias contra el tabaco y ayudas económicas a personas celiacas. Por otro lado, respecto a los problemas de retraso para la obtención de prestación sanitaria, el número de quejas ha descendido, aunque se aprecian importantes diferencias entre los territorios, siempre de acuerdo con las quejas ciudadanas.

23. En el informe de 2008 se destacó también la creciente preocupación ante un significativo número de quejas de usuarios y profesionales que vienen expresando su inquietud por un proceso calificado como de externalización de los servicios sanitarios, cuya progresión podría llegar a vulnerar los principios básicos del sistema de salud en España, es decir, los de universalidad, gratuidad, financiación pública y equidad, una

preocupación que, en todo caso, debiera ser compartida por los responsables de la sanidad en todas las comunidades autónomas.

24. Con relación a las políticas sociales, es necesario aludir a la tramitación de muchas quejas por el notorio lento desarrollo de las previsiones de la llamada ley de la dependencia. La acumulación de solicitudes de prestación para los niveles de gran dependencia, por ejemplo, cuyo reconocimiento y ordenación debería haber finalizado en el 2008, ha desbordado a las distintas administraciones encargadas de su gestión, y no se han podido cumplir las expectativas generadas. A esta precisa materia se dedicaron las Jornadas de Coordinación 2008 entre el Defensor del Pueblo y los defensores de las Comunidades Autónomas.

Empleo.

25. El brusco deterioro de la economía durante el año 2008 provocó un agudo incremento del número de desempleados, que aún no ha cesado, y, por tanto, del número de solicitantes de las correspondientes prestaciones y subsidios de desempleo, provocando una masiva afluencia de personas en las oficinas de los servicios públicos de empleo. En consonancia, se han recibido muchas quejas de ciudadanos por las largas esperas para presentar sus solicitudes de prestación o por la tardanza en comenzar a percibir sus derechos económicos. Aunque ciertos problemas de retraso, en determinadas provincias y territorios con mayor población, ya eran objeto de estudio desde hace años, en el 2008 se decidió iniciar una investigación general con la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal para conocer el plan de medidas tendente a contener la multiplicación de problemas que la masiva afluencia de personas estaba generando. En términos generales, puede decirse que la reacción de las administraciones ha sido positiva, al menos en cuanto a las decisiones para reforzar las plantillas que atienden las aproximadamente 700 oficinas que hay en España.

Medio ambiente.

26. En materia de medio ambiente, el informe 2008 destaca la comprobación de la disparidad existente entre la creciente preocupación ciudadana hacia los problemas ambientales y la tranquilidad (o lentitud) con que algunas administraciones afrontan sus deberes de protección. Una disparidad que también se puede observar entre una práctica de protección administrativa insuficiente y el discurso teórico que acompaña a todas las decisiones que afectan e impactan sobre el territorio, basado en una definición incompleta del concepto de desarrollo sostenible. En el año 2008 destacaron de nuevo las investigaciones en materia de evaluación ambiental y los problemas de contaminación acústica, así como asuntos ligados a la protección de espacios naturales cuyo contenido engarza en ocasiones con los proyectos de desarrollo urbanístico.

Urbanismo y vivienda.

27. Con relación al urbanismo, se siguen denunciando proyectos de planificación excesivamente desarrollistas que no posibilitan una ordenación apropiada, tanto en lo referido a la consolidación y regularización de las zonas urbanas, como a los procesos de expansión y desarrollo allí donde pueden ser necesarios. Por otro lado, respecto a la gestión urbanística, las quejas ponen de manifiesto que continúa la lentitud y burocratización de los procesos, que en cualquier caso no pueden ser achacadas a la imprescindible participación ciudadana. Por último, la gestión de las licencias urbanísticas es frecuente motivo de queja por la percepción que transmiten los ciudadanos sobre una excesiva discrecionalidad de las administraciones responsables.

28. Posiblemente el sector de la vivienda es el más castigado por la coyuntura de crisis económica que atraviesa España, con especial intensidad respecto a otros países. Las quejas durante el año 2008 recogieron, una vez más, la insuficiente oferta de viviendas de protección pública a las que pueden acceder los ciudadanos en situación más precaria. En este sentido, conviene tener en cuenta el plan estatal vigente, que prevé una mayor inversión a este respecto, y esperar a que las medidas también adoptadas por las administraciones autonómicas den resultados que palien las graves dificultades de los ciudadanos para el acceso a una vivienda adecuada. También se ha recibido un número muy alto de quejas por las disfunciones en la gestión de las ayudas para la emancipación de los jóvenes aprobadas por la Administración estatal y gestionadas en colaboración con las comunidades autónomas. A finales del año 2008, de acuerdo con los informes recibidos, se encontraba en vías de solución parte de los problemas detectados aunque de manera distinta dependiendo de la administración autonómica concernida.

CONCLUSIÓN

29. El Defensor del Pueblo considera muy positiva la decisión del Gobierno de España de aprobar un Plan Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia Mundial de 1993. El Gobierno ha constituido además una comisión de seguimiento de este plan en la que el Defensor del Pueblo está invitado a participar en calidad de observador. A este respecto, la institución supervisará el cumplimiento de las propuestas y medidas incluidas en dicho Plan, así como seguirá con atención el funcionamiento de la propia comisión como órgano integrado en la estructura de la Administración.

30. En este mismo sentido, a la vista del actual compromiso mostrado por las autoridades españolas con los objetivos generales de promoción y respeto por los derechos humanos, tanto en su acción interior como exterior, el Defensor del Pueblo considera positivo que España pueda llegar a integrarse como miembro del Consejo de Derechos Humanos en el próximo proceso de renovación.