

Las sentencias piloto: un instrumento eficaz para la reforma de las cárceles europeas

Sara
Turturro Pérez
de los Cobos

Doctora por la Universidad de Alcalá

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. Los estándares europeos sobre las prisiones
- III. Las sentencias piloto
- IV. Conclusiones

NOTA BIOGRÁFICA:

Sara Turturro Pérez de los Cobos es Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá (2020). Su tesis obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude*, la mención internacional y el premio extraordinario de Doctorado. Graduada en Derecho por la Universidad de Alcalá con Premio Extraordinario (2013). Máster de Acceso a la Abogacía en la Universidad Autónoma de Madrid (2014). Entre 2016 y 2020 fue investigadora predoctoral FPU del MECD. En ese tiempo, realizó dos estancias de investigación en el *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* de Heidelberg (Alemania) con una duración total de nueve meses. Es autora de una monografía y de varios artículos y capítulos de libro sobre los estándares penitenciarios europeos y las sentencias piloto, materias sobre las que ha presentado varias comunicaciones. Actualmente trabaja como profesora ayudante doctora en el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la Revista nos alientan a dar a nuestra introducción un toque personal. Este enfoque me parece interesante pues, al fin y al cabo, toda biografía personal es parte de una biografía intelectual y ayuda a comprenderla. O, como se dice coloquialmente, “cada tesis es un mundo” y conocer las preocupaciones, anhelos y razones que nos llevaron a empezar la carrera académica quizás también sirva para entender mejor el contenido de nuestro trabajo.

En 2009 empecé el Grado en Derecho en la Universidad de Alcalá. Lo cierto es que arranqué mis estudios con mucha ilusión y con la convicción de haber elegido la carrera adecuada. Quería estudiar Derecho para entender mejor el funcionamiento de nuestra sociedad. Es por ello que, en el primer curso, me sentí especialmente atraída por las asignaturas más teóricas y abstractas como “Filosofía del Derecho”, magistralmente impartida en nuestra Facultad por la profesora Isabel Garrido Gómez. Sin embargo, también me gustaba pensar en el Derecho como una herramienta eficaz para la resolución de conflictos. Creo que

esta dualidad es intrínseca a mi persona y por ello no es de extrañar que al final del Grado tuviera dudas sobre qué camino emprender: la abogacía o la docencia.

En un primer momento me decanté por la abogacía, principalmente por razones prácticas: hacia el final de la carrera asistí a un curso sobre salidas profesionales en el ámbito jurídico en el que me explicaron que, en los últimos tiempos, la carrera académica no era una opción. Acabé el Grado en 2013 y en ese momento las universidades públicas no contrataban a nadie. Al acabar el Grado me pareció que lo más lógico era continuar mis estudios, así que decidí cursar el Máster de Acceso a la Abogacía en la Universidad Autónoma de Madrid. Una vez finalizado el Máster y superado el Examen de Acceso a la Abogacía trabajé durante un tiempo en varios despachos. Los meses fueron pasando hasta que un día me di cuenta de que era muy joven como para no arriesgarme: la carrera académica se vislumbraba muy difícil, pero al menos había que intentarlo. Hoy en día me alegro de haber tomado aquella decisión.

Cuando en el 2016 decidí dejar mi trabajo para empezar la tesis no había tenido ningún contacto con el mundo académico, así que con cierta inocencia tan sólo me planteé dos preguntas: ¿Sobre qué tema me gustaría investigar? y ¿Con quién me gustaría trabajar? Las dos preguntas me llevaron a la misma persona: la profesora Encarna Carmona Cuenca. Encarna había sido mi profesora de “Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional”, una asignatura que me fascinó desde el principio hasta el final.

La profesora Carmona era una gran experta en el tema, por lo que conseguía dar las clases a varios niveles. Por una parte, exponía las bases de la asignatura de una forma clara y sintética para que fueran accesible para todos los alumnos, pero al mismo tiempo iba introduciendo en sus explicaciones elementos de sus propias investigaciones, lo que iba despertando el gusanillo investigador en alguno de nosotros. Los casos que debíamos resolver en sus clases habían sido seleccionados a conciencia, lo que nos permitía aportar distintas soluciones, reflexiones e incluso críticas. Encarna siempre dejaba abierta la posibilidad de debate y siempre nos daba cierto margen para dar un toque más personal y creativo a nuestros trabajos. Era profesional, entusiasta y muy respetuosa con los alumnos. Años más tarde recordé todo aquello.

En cuanto al tema de la tesis, de forma casi inmediata pensé que me gustaría investigar algo relacionado con los derechos de la población reclusa. Ese interés tenía su explicación. Durante el último año de la carrera disfruté de una Beca Erasmus en la Universidad de Edimburgo y una de las asignaturas que cursé fue Criminología. Esa asignatura que cursé por casualidad se reveló como un auténtico descubrimiento. Me hizo reflexionar sobre cómo en el Derecho Constitucional no dedicamos mucho tiempo a pensar en los reclusos, aquellas personas que se ven privadas de uno de sus derechos fundamentales más básicos y que experimentan el poder punitivo del Estado en su máxima expresión. La cárcel es un castigo absolutamente interiorizado por parte de nuestra sociedad y justamente

por ello pensé que quizás fuera importante replantearse su naturaleza y su alcance en ciertos casos.

Por suerte, a Encarna no sólo le pareció bien la elección sino que además, muy generosamente, decidió ponerme en contacto con el profesor Javier García Roca, con quien llevaba ya muchos años trabajando, para que él también me dirigiera la tesis. Recuerdo perfectamente el día que fui por primera vez a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid para conocer a Javier. Su despacho estaba en obras, así que me recibió en una sala enorme en la que yo me sentí minúscula. Javier era la viva imagen de un catedrático apasionado por su oficio: infinitamente sabio y tremendamente despistado. El profesor García Roca posee una gran intuición y con pocas pinceladas me ayudó mucho a ordenar la investigación. De hecho, en esa reunión ya me dio una buena idea: la tesis se tenía que insertar en el último I+D que estaba liderando sobre el impacto de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Poco después descubrí que la jurisprudencia del TEDH sobre los derechos de la población reclusa es prácticamente inabarcable. Hay muchísimas sentencias, y además la mayoría de ellas son repetitivas. En verdad, Javier y Encarna ya conocían esta realidad, pues cuatrimestralmente se reunían junto a otros profesores para elaborar unas crónicas de jurisprudencia que se publican en la Revista Española de Derecho Administrativo. Más tarde yo también me uní a esas reuniones, lideradas por Javier, en las que de primera mano pude comprobar el ingente número de sentencias que dicta Estrasburgo sobre estos temas.

Pronto todos nos dimos cuenta de que era necesario acotar el tema de la tesis, y así es como surgió la idea de las sentencias piloto, un procedimiento creado por Estrasburgo justamente para hacer frente a demandas repetitivas que tienen su origen en un problema estructural. En ese momento ya se habían dictado cinco sentencias piloto sobre el estado de las cárceles: *Ananyev y otros contra Rusia*, de 10 de enero de 2012, *Torreggiani y otros contra Italia*, de 8 de enero de 2013, *Neshkov y otros contra Bulgaria*, de 27 de enero de 2015, *Varga y otros contra Hungría*, de 10 de marzo de 2015 y *W.D. contra Bélgica*, de 6 de septiembre de 2016. Más tarde, durante la elaboración de la tesis se dictaron otras dos más: *Rezmiveş y otros contra Rumania*, de 25 de abril de 2017 y *Sukachov contra Ucrania*, de 30 de enero de 2020.

Al empezar la tesis mis directores me recomendaron escribir un primer capítulo sobre el funcionamiento del Sistema Europeo de Derechos Humanos. Fue el capítulo que más me costó escribir y el que finalmente menos aproveché, aunque ese trabajo no cayó en saco roto: Encarna ya me había advertido que primero había que subir los escalones para luego tirar la escalera. Ese capítulo pasó a ser el tercero en el orden definitivo de la tesis. Finalmente, esas páginas las dediqué específicamente a analizar el funcionamiento de las sentencias piloto del TEDH y a aportar varias estadísticas, muy interesantes a mi parecer, sobre el número

de demandas que llegan a Estrasburgo, los artículos que se vulneran con mayor frecuencia, los temas más recurrentes y los países más incumplidores.

Gran parte del segundo capítulo de la tesis sobre los estándares penitenciarios internacionales y europeos lo escribí en mi primera estancia en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, que se produjo de mayo a julio de 2018. El ambiente de trabajo de Heidelberg (Alemania) me ayudó mucho a concentrarme y a conseguir un enfoque multinivel tan habitual en las investigaciones que se llevan a cabo en el Instituto. Ese enfoque multinivel me permitió reparar en algo interesante: en el seno de la Unión Europea se toman prestados los estándares penitenciarios del TEDH para evaluar cuestiones tan importantes como la aplicación de la Orden Europea de Detención y Entrega o el cumplimiento de los derechos fundamentales por parte de los Estados candidatos a ingresar en la Unión Europea. Esta parte del capítulo fue la más complicada, pero creo que valió la pena.

Una vez escritos los dos primeros capítulos sufrí el mayor parón de la tesis. Me quedé estancada y no sabía como continuar. Por suerte, durante los meses siguientes me concentré en las clases y para la segunda estancia en Heidelberg, que fue de marzo a agosto de 2019, ya conseguí desbloquearme. Para concluir la tesis había que echar un vistazo hacia atrás y otro hacia delante. Hacia atrás para estudiar el origen cultural y filosófico de los estándares penitenciarios. Hacia adelante para estudiar el cumplimiento y el impacto de las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles.

El tercer capítulo que escribí, el primero en el orden definitivo de la tesis, fue el que más disfruté. Javier y Encarna me dieron una gran libertad para indagar sobre el origen de la pena de prisión, los grandes reformadores penitenciarios o los primeros sistemas carcelarios. Fue muy interesante comprobar que los actuales principios de la política penitenciaria europea que se propugnan desde el Consejo de Europa son fruto de una larga tradición cultural y filosófica y de una experiencia compartida en las cárceles europeas.

El último capítulo de la tesis lo dediqué a estudiar el cumplimiento de las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles. De hecho, fue tan extenso que mis directores me recomendaron subdividirlo en dos capítulos para ordenar mejor la información: en el cuarto capítulo hablo de las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles y en el quinto sobre las medidas adoptadas por los distintos estados para dar cumplimiento a aquellas sentencias. Finalmente, la tesis se cierra con unas conclusiones numeradas y también pude añadir una pequeña adenda con algunas propuestas e ideas que me habían surgido durante la elaboración de los distintos capítulos.

A continuación, resumiré brevemente algunas de las principales ideas de la tesis. Me centraré específicamente en los estándares europeos sobre las prisiones y en las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles. Como es lógico, en la

tesis se analizan muchas otras cuestiones que aquí, por razones de espacio, no tienen cabida. En el caso de que el lector esté interesado en esta temática podrá encontrar más información en la monografía que publiqué en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2021 y que lleva como título *Los estándares europeos sobre prisiones. El impacto de las sentencias piloto*.

II. LOS ESTÁNDARES EUROPEOS SOBRE LAS PRISIONES

En la tesis se analizan cuáles son los estándares internacionales y europeos sobre la situación de las prisiones. A este respecto, cabe destacar la labor del Consejo de Europa que, desde hace ya décadas, viene actuando como precursor en la protección de los derechos de la población reclusa, tal y como sucedió previamente con la abolición de la pena de muerte en Europa. El Consejo de Europa lleva ya muchos años trabajando en el objetivo de humanizar las prisiones a través de varios de sus órganos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y el Comité de Ministros.

Quizás a alguno de los lectores les sorprenda que una tesis sobre las condiciones carcelarias se defendiera en el Área de Derecho Constitucional. Sin embargo, las conexiones con esta materia son claras. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en una de sus célebres sentencias, *Campell y Fell contra Reino Unido*, de 28 de junio de 1984, afirmó que la justicia no debía detenerse en las puertas de las prisiones. Al igual que ya se habla desde el Derecho Constitucional de las garantías de los detenidos y procesados, también se debería hablar con más frecuencia de las garantías de los condenados.

Cuando una persona es condenada a una pena de prisión, su castigo es la pérdida de libertad. A esta pena no hay que añadirle otras penas adicionales. Y esto es así por varios motivos. Primero, porque estas penas adicionales no están contempladas en nuestro ordenamiento jurídico. En segundo lugar, porque los presos, a pesar de haber cometido un delito, siguen siendo personas y, como tales, siguen siendo titulares de todos los derechos fundamentales. Con una excepción importante: el derecho a la libertad. Un derecho de cuya importancia hemos tomado plena consciencia últimamente por culpa de la pandemia.

Finalmente, cabe señalar que la justicia no debería detenerse a la puerta de las prisiones también por razones prácticas. Las malas condiciones penitenciarias no sólo perjudican a los presos, sino también nos perjudican a todos como sociedad. Algunas cárceles europeas están tan sobrepobladas que los presos pasan todo el día dentro de la celda y ni siquiera disponen de una cama en la que dormir. Esto sucede en algunos países del este como Rusia o Ucrania, pero también ha sucedido en ciertos países de nuestro entorno como, por ejemplo, Italia.

En este escenario de sobrepoblación carcelaria y malas condiciones de reclusión es casi imposible que los presos se rehabiliten. En este sentido cabe recordar que, al menos formalmente, una de las finalidades de la pena de cárcel es la reinserción de los penados. Sin embargo, en la práctica suele suceder lo contrario, y es que, en muchas ocasiones, la salud mental y la drogodependencia de algunos reclusos empeora dentro de la cárcel. Además, la sobrepoblación carcelaria es peligrosa porque la falta de espacio dispara los episodios de tensión y violencia. También es peligrosa porque esta falta de espacio, junto a las malas condiciones higiénicas, puede ser un caldo de cultivo perfecto para la propagación de enfermedades como el Coronavirus (pero también muchas otras).

De hecho, el inicio de la pandemia se vivió de forma muy traumática en varias cárceles europeas. Hay que tener en cuenta el contexto: en muchas cárceles sobrepobladas no se podían mantener las distancias de seguridad, la ventilación era inexistente y muchos bulos corrían dentro de los muros de las prisiones. Las visitas se cortaron durante largos periodos y los presos tenían miedo de quedar, si cabe, aún más aislados de la sociedad. En algunas cárceles se vivieron momentos de verdadera tensión. Por ejemplo, en marzo de 2020, en Italia, se produjeron revueltas y fugas que se saldaron con algunas muertes.

En este contexto tan alarmante varios gobiernos adoptaron medidas para reducir el número de presos. Tal y como se analiza en la tesis, durante los primeros meses de la pandemia Francia excarceló a 11.500 presos, Italia a 8.000, España a 3.000 y otros países como Portugal, Noruega, Eslovenia, etcétera sucedió lo mismo. La mayoría de estos presos pasaron a cumplir su pena bajo el régimen de arresto domiciliario o se les conmutó la pena por trabajos en beneficio de la comunidad. En el ámbito del Consejo de Europa, el caso de Turquía es seguramente el más llamativo. Se calcula que la espectacular excarcelación afectó a un tercio de los presos turcos, es decir a alrededor de 100.000 internos. Sin embargo, los presos preventivos y los presos políticos -entre los que se encuentran periodistas y activista de derechos humanos- no se incluyeron en la medida.

Tristemente, todo esto no es nuevo. La sociedad suele ignorar las cárceles y mirar a otro lado hasta que es demasiado tarde. Es lo que Pugiotto llama la “cultura de la emergencia”. La cárcel es una institución que siempre ha estado en crisis desde sus orígenes, tal y como se analiza en el primer capítulo de la tesis. Lo preocupante es que hoy en día, en pleno siglo XXI, parece que no hemos avanzado demasiado en ciertos aspectos y todo ello es lo que durante la elaboración de la tesis me llevó a reflexionar sobre si el problema es la falta de garantías para proteger los derechos fundamentales de los reclusos. La respuesta es negativa, de hecho, una de las principales conclusiones de la investigación es que hoy en día contamos con unos estándares penitenciarios suficientemente detallados. Estos estándares se analizan en el segundo capítulo de la tesis y *grosso modo* se pueden ordenar a través de tres tipos de garantías: normativas, institucionales y jurisprudenciales.

En cuanto a las garantías normativas, cabe señalar que los principales estándares internacionales y europeos sobre la situación de las prisiones y los derechos de la población reclusa se pueden extraer del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura (1984) y su Protocolo Facultativo y del Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura (1987). Además, existen interesantes normas de *soft law* penitenciario de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa. Algunos de estos instrumentos, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos o las Reglas Penitenciarias Europeas, se analizan en la tesis. Durante el desarrollo de mi investigación también pude analizar el funcionamiento de los órganos encargados de velar por el cumplimiento de estos Convenios. Me refiero al Subcomité Contra la Tortura de las Naciones Unidas, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Mecanismos Nacionales de Prevención. Estos últimos llaman especialmente la atención porque se tratan de órganos nacionales regulados por normas internacionales.

Recuerdo que durante la elaboración de la tesis el funcionamiento de estas garantías institucionales me pareció algo fascinante. En primer lugar, por su forma de trabajo. Los miembros de estos Comités se dedican a viajar por todo el mundo visitando los lugares de detención, es decir, las cárceles, pero también otras instituciones como los centros psiquiátricos, y toman nota de todo lo que ven. Pueden acceder a las celdas, y también hablar con los presos o con los vigilantes. Finalmente elaboran un informe muy detallado en el que explican al Estado cuales son los puntos de mejora. Estos informes, especialmente cuando se hacen públicos, pueden servir para presionar a los Estados para mejorar las condiciones carcelarias. Además, también me pareció muy interesante el uso que los tribunales hacen de la valiosa información que se contiene en estos informes. Especialmente el uso que hace el TEDH de los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura. En ciertos casos, el TEDH, antes de dictar una sentencia, usa los informes del Comité para conocer la situación real de las cárceles de un determinado país. En otras ocasiones, una vez que el proceso ya ha concluido, el TEDH usa estos informes para averiguar si el Estado ha adoptado las medidas que se le impuso en la sentencia.

Por último, en cuanto a las garantías jurisprudenciales, cabe destacar la excelente labor del TEDH. En un primer momento el TEDH sólo consideraba que se podía producir una violación del artículo 3 del Convenio (en el que se prohíbe la tortura y los tratos inhumanos y degradantes) en aquellos casos en los que se hubiera producido un acto deliberado por parte de las autoridades. Sin embargo, a partir del caso *Dougoz contra Grecia*, de 6 de marzo de 2001, ya no se exige que las autoridades tengan la intención de humillar a los reclusos para que se produzca una violación de lo dispuesto por el artículo 3 del Convenio. Por lo tanto, el TEDH admite que unas malas condiciones de reclusión también pueden suponer tratos inhumanos y degradantes para los presos.

El TEDH ha dictado miles de sentencias sobre las condiciones carcelarias. En la tesis se aportan algunas estadísticas. Cuando el TEDH valora si las condiciones de reclusión vulneran o no lo establecido por el artículo 3 del Convenio, baja a la realidad de las cosas y examina la cuestión al detalle. Examina cuestiones como el número de metros cuadrados de la celda, el número de presos por celda, si el aseo está separado por una puerta o está a la vista de todos, la ventilación, la calefacción, el número de horas que los presos pasan al aire libre o el acceso a las duchas, entre muchas otras cosas.

Está claro que el TEDH no podría entrar a valorar todas estas circunstancias si no tuviera a su disposición los instrumentos de *soft law* penitenciario a los que me he referido antes y, sobre todo, si no contara con los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura. Lo cierto es que desde Estrasburgo no se suele trabajar de esta forma, pues lo habitual es que el TEDH deje un cierto margen de apreciación a los Estados a la hora de cumplir con lo dispuesto en el Convenio. Sin embargo, teniendo en cuenta el gran número de demandas relacionadas con el ámbito penitenciario y su gravedad parece que esta faceta más realista o “efectivista” del TEDH está justificada en estos casos.

Llegados a este punto, tras examinar las distintas garantías normativas, institucionales y jurisprudenciales, se puede concluir que el problema de la sobrepoblación carcelaria y de las malas condiciones de reclusión, no se debe tanto a la falta de estándares sino a la falta de cumplimiento efectivo de los mismos. Por desgracia, una cosa es que los Estados se comprometan a cumplir ciertos estándares y otra cosa muy distinta es que los cumplan en la práctica. Aquí es donde entran en juego las sentencias piloto y la pregunta central de la tesis: ¿Las sentencias piloto son un instrumento útil a la hora de mejorar el cumplimiento de los estándares penitenciarios?

III. LAS SENTENCIAS PILOTO

La sentencia piloto es un mecanismo creado por el TEDH para hacer frente a problemas sistémicos o estructurales. A través de este procedimiento el TEDH selecciona una única demanda de entre varias demandas repetitivas para que ésta sirva como modelo para la resolución de un gran número de casos idénticos. En otras palabras, a través del procedimiento de las sentencias piloto el TEDH selecciona un caso o un grupo de casos, con el fin de que la solución pueda extenderse más allá del caso o casos estudiados, de modo que abarque todos los asuntos repetitivos que tienen su origen en el mismo problema estructural.

Desde luego, un aspecto positivo de las sentencias piloto es que pueden servir para limitar la carga de trabajo que sufre el TEDH. No es ningún secreto que en los últimos años el número de demandas que han llegado a Estrasburgo se ha

disparado. Esto no es de extrañar, teniendo en cuenta que los 47 Estados miembros del Consejo de Europa suman más de 800 millones de personas. A Estrasburgo llegan miles de demandas repetitivas, sin embargo, los recursos del TEDH son limitados, por lo que las sentencias piloto, en ciertos casos, pueden ser útiles para hacer frente a este tipo de problemas estructurales.

El TEDH ha dictado hasta el momento siete sentencias piloto sobre el estado de las cárceles contra Rusia, Italia, Bulgaria, Hungría, Bélgica, Rumanía y Ucrania. Aquí un pequeño inciso, y es que en la tesis no se analizó la situación de España, precisamente porque el TEDH no ha detectado ningún problema estructural en nuestro sistema penitenciario ni ha dictado ninguna sentencia piloto por este motivo. Aunque ello no es óbice para que las tendencias europeas descritas en la investigación también sean de interés para nuestro país y el resto de países europeos.

Los hechos recogidos por las sentencias piloto son escalofriantes. Por poner algún ejemplo, un preso italiano declaró que pasaba casi 20 horas al día en una litera que estaba a tan solo 50 centímetros del techo. Un preso húngaro alegó que no había suficientes camas para todos. En Rusia, Bulgaria y Hungría los presos tenían que hacer sus necesidades delante del resto de reclusos. En Bulgaria había una plaga de ratas e insectos. En Rumanía y Ucrania los reclusos prácticamente no tenían acceso a las duchas. En todas las sentencias se habla de falta de luz, de falta de ventilación, comida escasa y de pésima calidad, falta de ropa de cama y un largo etcétera.

Teniendo en cuenta la gravedad de los hechos descritos, en un primer momento, parte de la doctrina se mostró preocupada por el hecho de que el TEDH usara el procedimiento de las sentencias piloto en el ámbito penitenciario. Estos autores argumentaban que los presos que interponían la demanda alegaban violaciones muy graves del Convenio y por ese motivo merecían una respuesta individual (y no colectiva) por parte del Tribunal. Sin embargo, ya puedo adelantar que, desde mi punto de vista, el uso de las sentencias piloto en el ámbito penitenciario es un éxito por varios motivos.

En primer lugar, porque, como ya he dicho antes, el TEDH puede apoyarse en el trabajo de otros órganos del Consejo de Europa, en especial en los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, para conocer el estado real de las prisiones de un determinado país. Esto le permite tener una visión global de la situación. Lo que resulta muy útil, pues las demandas de los reclusos que llegan a Estrasburgo son sólo la punta del *icerberg* de un problema estructural muy difícil de solucionar.

Como es conocido, tradicionalmente las sentencias del TEDH han tenido una naturaleza declarativa. En decir, generalmente el TEDH, en sus sentencias, se limita a señalar que se ha producido la violación de un artículo del Convenio y exige al Estado condenado el pago de una indemnización. En el caso de las sentencias

sobre el estado de las cárceles, esta forma de actuar no es muy efectiva, pues el recluso que interponga una demanda recibirá el pago de una indemnización, pero ello en la práctica sólo significará un pequeño parche que no soluciona el problema subyacente.

Sin embargo, en las sentencias piloto el TEDH impone al Estado condenado la adopción de medidas generales dentro de un plazo de tiempo determinado, que generalmente va de los seis meses a los dos años. En todas estas sentencias, el TEDH ha impuesto la adopción de las mismas medidas generales: los Estados condenados deben reducir el número de presos (especialmente presos preventivos) y ampliar el uso de las medidas alternativas a la pena de prisión. Aunque lo realmente interesante es cómo se ejecutan estas sentencias.

A la hora de analizar el cumplimiento de las sentencias piloto, acudí a “*Hudoc Execution*”, la base de datos en la que se cuelgan todos los documentos de la ejecución de las sentencias del TEDH. En esta página se pueden consultar las resoluciones del Comité de Ministros, que es el órgano encargado de vigilar la ejecución de las sentencias del TEDH, los informes de los Estados condenados, y las resoluciones de los terceros intervinientes. En todas las sentencias sobre el estado de las cárceles han intervenido ONGs que luchan para proteger los derechos de los reclusos.

A veces la lectura de los documentos de la ejecución de la sentencia puede resultar un tanto complicada, pues al fin y al cabo se trata de documentos internos de trabajo muy técnicos. Sin embargo, con un poco de paciencia se puede obtener una visión bastante fidedigna sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia. Por una parte, los Estados en sus informes muestran las medidas que han ido implementado, por muy pequeñas que sean, y obviamente siempre intentan que los informes queden lo mejor posible. Por otra parte, las ONGs en ciertos casos se muestran muy activistas – por ejemplo, durante la ejecución de la sentencia piloto *Neskov contra Bulgaria* incluso llegaron a acusar al Gobierno de corrupción por quedarse con los fondos destinados a incorporar medidas alternativas a la pena de prisión como el brazalete electrónico-.

Por último, el Comité de Ministros, que es un órgano diplomático formado por los representantes permanentes de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, dicta unas resoluciones que generalmente son muy breves. En estas resoluciones el Comité normalmente felicita a los Estados por sus avances y también les indica qué puntos deben mejorar. Las indicaciones del Comité son más directas y detalladas que las del TEDH en las sentencias piloto.

En cualquier caso, considero que examinar los documentos de la ejecución de las sentencias piloto es algo muy interesante porque puede servir para identificar qué medidas concretas sirven para poner fin al problema de la sobrepoblación carcelaria y a las malas condiciones de reclusión. Teniendo en cuenta que estos

problemas no son exclusivos de un país, esta información puede resultar muy útil para otros países.

En el último capítulo de la tesis se analiza qué medidas han adoptado los Estados condenados para poner fin al problema de la sobrepoblación carcelaria y qué impacto han tenido estas medidas. Todos los Estados condenados han puesto en marcha medidas estructurales para poner fin al problema de la sobrepoblación carcelaria y las malas condiciones de reclusión. Estas medidas han consistido principalmente en la construcción de nuevos centros penitenciarios, en la mejora de las condiciones de las cárceles y en la creación de nuevas normas sobre el traslado y reubicación de presos. Por poner algún ejemplo, a partir de la condena por parte de Estrasburgo, Rusia planeó la construcción de 366 nuevas prisiones y mejoró las condiciones de los presos más vulnerables como enfermos o embarazadas.

Muchos Estados también pusieron en marcha la adopción de medidas alternativas directas, que son aquellas medidas destinadas a evitar la entrada de nuevos presos a las cárceles. Estas medidas consisten principalmente en la despenalización de ciertas conductas y en la limitación de la prisión preventiva. Por ejemplo, en Italia se despenalizó el delito de inmigración ilegal y se rebajó la pena de ciertos delitos contra la salud pública. Estas medidas tuvieron un gran impacto a la hora de reducir el número de presos, ya que un gran número de ingresos en prisión estaba relacionado precisamente con este tipo de delitos.

Por último, la mayoría de Estados adoptó medidas alternativas indirectas, que son aquellas medidas que buscan la salida anticipada de los presos. Por ejemplo, en Italia, Bulgaria y Rumanía se fomentó el uso de la libertad condicional y del brazalete electrónico especialmente a partir del inicio de la pandemia. En Hungría también se fomentó el uso del arresto domiciliario y del brazalete electrónico.

Ahora bien, tal y como se señala en la investigación, no todas las medidas adoptadas por los Estados son igual de eficaces a la hora de combatir el problema de la sobrepoblación carcelaria. Según varios instrumentos de *soft law* penitenciario, la construcción de nuevas prisiones no es la medida más eficaz, porque con el paso del tiempo esas nuevas prisiones acaban ocupándose.

Por otra parte, con las medidas alternativas indirectas se puede correr el riesgo de un efecto rebote. Es lo que Mauro Palma, ex presidente del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura llama “bulimia penal”: esperar a que las cárceles estén a rebosar para vaciarlas, en muchos casos sin demasiado orden ni control. Seguramente las medidas más eficaces para limitar el problema de sobrepoblación carcelaria a largo plazo pasan por despenalizar ciertas conductas y limitar el uso de la prisión preventiva.

IV. CONCLUSIONES

- 1) Las condiciones de las cárceles han mejorado gracias a los estándares europeos establecidos por el TEDH. En un primer momento el TEDH sólo consideraba que se podía producir una violación del artículo 3 del Convenio en aquellos casos en los que se hubiera producido un acto deliberado por parte de las autoridades. Sin embargo, a partir del caso *Dougoz contra Grecia*, de 6 de marzo de 2001, ya no se exige que las autoridades tengan la intención de humillar a los reclusos para que se produzca una violación de lo dispuesto por el artículo 3 del Convenio. Por lo tanto, el TEDH admite que unas malas condiciones de reclusión o un problema de hacinamiento carcelario también pueden suponer tratos inhumanos y degradantes para los reclusos. Una línea jurisdiccional que se ha mantenido con paciencia dos décadas.
- 2) El TEDH ha dictado hasta el momento siete sentencias piloto sobre el estado de las cárceles contra Rusia, Italia, Bulgaria, Hungría, Bélgica, Rumanía y Ucrania. La sentencia piloto es un mecanismo creado por el TEDH para hacer frente a problemas sistémicos o estructurales. A través de este procedimiento el TEDH selecciona una única demanda de entre varias demandas repetitivas para que ésta sirva como modelo para la resolución de un gran número de casos idénticos. A través de las sentencias piloto el TEDH impone al Estado condenado la adopción de medidas generales dentro de un plazo de tiempo determinado, que generalmente va de los seis meses a los dos años.
- 3) Antes de dictar las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles el TEDH ha consultado los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura. La labor del Comité es clave para la reforma de las prisiones pues se encarga de analizar el diseño institucional y las políticas públicas de los Estados miembros con el fin de detectar los problemas estructurales de sus sistemas penitenciarios. La relación entre el TEDH y el Comité ha ayudado a mejorar los estándares de protección de los derechos fundamentales de los reclusos en el ámbito europeo.
- 4) En todas las sentencias piloto sobre el estado de las cárceles el TEDH aplica varios instrumentos de *soft law* penitenciario del Consejo de Europa. El Comité de Ministros del Consejo de Europa y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura llevan décadas elaborando recomendaciones e informes en los que se establecen ciertos estándares penitenciarios. Las malas condiciones de reclusión y el hacinamiento carcelario son problemas muy complejos que requieren de órganos expertos en estos temas, por lo que el TEDH no habría podido imponer ciertas directrices claras a los Estados condenados si estos órganos no hubieran definido previamente dichos estándares. Cuando el TEDH aplica en sus sentencias los estándares marcados por los instrumentos de *soft law* penitenciario indirectamente refuerza los efectos vinculantes de estos estándares. Esto sucede porque las sentencias del TEDH (a diferencia

de los instrumentos de *soft law*) sí tienen efectos jurídicos vinculantes para los Estados miembros.

- 5) En todas las sentencias piloto sobre hacinamiento carcelario el TEDH ha impuesto la adopción de dos medidas generales: los Estados condenados deben reducir el número de presos (especialmente de los presos preventivos) y ampliar el uso de las medidas alternativas a la pena de prisión. Todos los Estados condenados han puesto en marcha medidas estructurales para poner fin al problema de la sobrepoblación carcelaria y las malas condiciones de reclusión. Estas medidas han consistido principalmente en la construcción de nuevos centros penitenciarios, en la mejora de las condiciones de las cárceles y en la creación de nuevas normas sobre el traslado y reubicación de presos. Muchos Estados también pusieron en marcha la adopción de medidas alternativas directas, que son aquellas medidas destinadas a evitar la entrada de nuevos presos a las cárceles (como, por ejemplo, la despenalización de ciertas conductas o la limitación de la prisión preventiva). Por último, la mayoría de Estados adoptó medidas alternativas indirectas, que son aquellas medidas que buscan la salida anticipada de los presos (como, por ejemplo, la aplicación de la libertad condicional o el uso del brazalete electrónico).
 - 6) En términos generales, las sentencias piloto son un instrumento eficaz para la reforma de las cárceles europeas, aunque aún persisten algunas deficiencias graves en algunos de los sistemas penitenciarios estudiados. A través de las sentencias piloto el TEDH ha asumido los estándares penitenciarios europeos y los ha sintetizado. Mediante esta operación ha logrado reforzar los efectos jurídicos de dichos estándares y al mismo tiempo ha incrementado su impacto en los Estados condenados.
-