

Conclusiones del Consejo sobre las medidas alternativas al internamiento: Utilización de medidas y sanciones no privativas de libertad en la justicia penal

(2019/C 422/06)

Introducción

1. De conformidad con la nueva Agenda Estratégica para 2019-2024, adoptada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019, la protección de los ciudadanos y las libertades es una de las principales prioridades del próximo ciclo institucional. La Unión Europea está resuelta a desarrollar y reforzar la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza y a mejorar la cooperación.
2. La eficacia de los regímenes sancionadores en el ámbito penal desempeña un importante papel en la protección de los ciudadanos y de la seguridad. Las medidas y sanciones penales empleadas y el modo en que se aplican pueden contribuir a prevenir la reincidencia e influyen por tanto en la seguridad de toda sociedad.
3. La aplicación de medidas y sanciones penales debe basarse en los conocimientos derivados de las investigaciones realizadas en este campo, que indican que la utilización de ciertas medidas y sanciones reduce la reincidencia y favorece la seguridad.
4. Los delitos graves requieren respuestas adecuadas, y el internamiento es un instrumento necesario dentro de los regímenes sancionadores del sistema penal. Sin embargo, la idea de que el internamiento debe emplearse solo como último recurso (*ultima ratio*) ⁽¹⁾ suscita un amplio consenso. La aplicación de medidas y sanciones no privativas de libertad como alternativa al internamiento, cuando corresponda y atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, puede tener varias ventajas, según confirma una larga tradición de investigación.
5. Una función importante de las medidas alternativas al internamiento es promover la rehabilitación social y la reinserción del delincuente, que constituye uno de los objetivos clave de la aplicación de este tipo de medidas ⁽²⁾. Estas medidas alternativas también tienen otras ventajas, en particular porque reducen la reincidencia y, por ende, favorecen la seguridad pública. Pueden aplicarse en beneficio del delincuente, pero también en interés de las víctimas, de las víctimas potenciales futuras y, de manera más general, de la sociedad.
6. Todos los Estados miembros se han dotado de medidas alternativas al internamiento, que pueden adoptar la forma de penas de prisión con suspensión de la ejecución, servicios a la comunidad, sanciones pecuniarias o medidas de seguimiento electrónico, por ejemplo. Por otra parte, el progreso tecnológico y los avances de la digitalización pueden contribuir a la implantación en el futuro de sistemas más eficaces de medidas y sanciones no privativas de libertad.
7. La necesidad de tener en cuenta a las víctimas de delitos reviste también especial importancia. Por lo que se refiere a los delitos que se prestan a la mediación, la justicia restaurativa ofrece posibilidades en cuanto al modo de abordar el acto delictivo, mediante el reconocimiento del papel de la víctima y de la sociedad en general y la atención específica a la reparación del daño causado por el delincuente.
8. El internamiento no se emplea solo como sanción penal, sino también, con mucha frecuencia, en la fase de instrucción del procedimiento. Es conveniente, por tanto, tomar en consideración las medidas alternativas en toda la cadena de la justicia penal.
9. Son las autoridades competentes quienes determinan en cada caso concreto la medida o sanción adecuada, pero los Estados miembros pueden, a un nivel más general, analizar las ventajas de posibilitar el empleo de medidas y sanciones no privativas de libertad en todo el proceso penal, y pueden fomentar su aplicación cuando se considere oportuno y eficaz.

⁽¹⁾ Véase, por ejemplo, el párrafo cuarto del preámbulo de la Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, donde se reitera que nadie puede ser privado de su libertad, salvo que esta privación de libertad constituya una medida de último recurso y que esté de acuerdo con los procedimientos definidos por la ley. En su jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha remitido a estas recomendaciones más de mil veces.

⁽²⁾ Véanse, por ejemplo, las Conclusiones del Consejo de 8 de marzo de 2018: «Promoción del uso de alternativas a las sanciones coercitivas para los delincuentes consumidores de drogas» (doc. 6931/18), la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020) (DO C 402 de 29.12.2012, p. 1) y el Plan de Acción de la UE en materia de Lucha contra la Droga (DO C 215 de 5.7.2017, p. 21).

10. El régimen sancionador en el ámbito penal es competencia de los Estados miembros, que se han dotado de sistemas diferentes. A escala de la UE, habría que centrarse por tanto en las medidas no legislativas.
11. Además de las ventajas antes mencionadas, se espera que la utilización más frecuente de medidas y sanciones no privativas de libertad pueda tener efectos positivos también en cuestiones como el hacinamiento y las insatisfactorias condiciones existentes en las cárceles, la radicalización en las cárceles o los obstáculos que plantea el reconocimiento mutuo en materia penal, cuestiones todas ellas que se han tratado en diversos foros de la UE a lo largo de los últimos años.

Medidas alternativas al internamiento: contexto estratégico

12. Las medidas alternativas al internamiento forman parte de las cuestiones en las que trabaja la UE desde hace varios años y en muy diversos contextos. En el Programa de La Haya de 2004 y en el Programa de Estocolmo de 2009 se reconocía ya que el internamiento y las alternativas a este son un ámbito importante de la política de justicia de la UE.
13. En 2011, la Comisión presentó un Libro Verde relativo a la aplicación de la legislación de justicia penal de la UE en el ámbito de la detención ⁽³⁾. En él se indicaba, entre otras cosas, que podría resultar difícil desarrollar una cooperación judicial más estrecha entre los Estados miembros, a menos que se adoptasen nuevas medidas para mejorar las condiciones de detención y fomentar alternativas a la privación de libertad.
14. En su Resolución de 5 de octubre de 2017 sobre condiciones y sistemas penitenciarios ⁽⁴⁾, el Parlamento Europeo señaló que la superpoblación en las cárceles es un problema recurrente en Europa, pero que el aumento de la capacidad de las cárceles no es la única solución para evitar la superpoblación. El Parlamento insistió asimismo en la necesidad de poner en práctica una gestión eficiente a largo plazo de los sistemas penitenciarios que reduzca el número de reclusos recurriendo con mayor frecuencia a medidas punitivas no privativas de la libertad.
15. Además, en las Conclusiones del Consejo, de 20 de noviembre de 2015, sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento ⁽⁵⁾, una de las medidas que se mencionaban entre las posibles respuestas de la justicia penal a los fenómenos de radicalización eran las alternativas a la detención en todas las fases del proceso penal.
16. Tal como se dispone en el artículo 82, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la UE, la cooperación judicial en materia penal en la Unión se basa en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales. Este principio se fundamenta en la confianza mutua entre los Estados miembros. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea indicó, en su sentencia de 5 de abril de 2016 en el asunto Aranyosi y Căldăraru ⁽⁶⁾, que la existencia de condiciones carcelarias deficientes en los Estados miembros puede mermar la confianza mutua y obstaculizar el reconocimiento mutuo, y subrayó que los tratos o penas inhumanos o degradantes están prohibidos por la Carta de los Derechos Fundamentales. A raíz de esta sentencia, el Consejo adoptó en diciembre de 2018, durante la Presidencia austriaca, unas Conclusiones tituladas «Promover el reconocimiento mutuo fomentando la confianza mutua» ⁽⁷⁾. En ellas se anima a los Estados miembros a contar con una legislación que permita, cuando proceda, hacer uso de medidas alternativas a la detención con el fin de reducir la población de sus centros de internamiento, fomentando así el objetivo de reinserción social y también abordando el hecho de que la confianza mutua se ve a menudo obstaculizada por las malas condiciones carcelarias y el problema del hacinamiento de las cárceles. El Tribunal de Justicia ha precisado además las exigencias que se derivan de la sentencia Aranyosi y Căldăraru en su reciente sentencia Dorobantu ⁽⁸⁾.
17. El Consejo de Europa se ocupa desde hace tiempo de las cuestiones relacionadas con el internamiento y con la aplicación de medidas y sanciones no privativas de libertad, y ha adquirido ya amplios conocimientos sobre el tema. Por esa razón, una cooperación más estrecha a este respecto con el Consejo de Europa podría resultar beneficiosa para la UE.

⁽³⁾ COM(2011) 327 final.

⁽⁴⁾ A8-0251/2017.

⁽⁵⁾ Doc. 14419/15, de 20 de noviembre de 2015.

⁽⁶⁾ Sentencia de 5 de abril de 2016 en los asuntos acumulados C-404/15 y C-659/15, Aranyosi y Căldăraru.

⁽⁷⁾ DO C 449 de 13.12.2018, p. 6.

⁽⁸⁾ Sentencia de 15 de octubre de 2018 en el asunto C-128/18, Dorobantu, en la que el Tribunal precisó las exigencias que debe tener en cuenta la autoridad judicial de ejecución en los asuntos relacionados con las órdenes de detención europeas y los procedimientos de entrega entre Estados miembros.

Continuación de los trabajos

18. En una reunión celebrada en julio de 2019, los ministros de Justicia e Interior reconocieron la necesidad de abordar cuestiones complejas relacionadas con las condiciones de vida de los presos, el hacinamiento carcelario, la radicalización en las cárceles, así como la cooperación en materia penal. Los ministros hicieron asimismo hincapié en la importancia de que en los próximos años se recurra más a medidas alternativas al internamiento en los Estados miembros, al tiempo que subrayaron los beneficios de dicho recurso.
19. Se celebró el avance ya patente en los Estados miembros en relación con la utilización de medidas alternativas al internamiento, tanto en la fase de instrucción del proceso penal como en la fase posterior al mismo. En los años venideros, debe ser un objetivo común en toda la UE que siga aumentando el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad como alternativa al internamiento a lo largo de todo el proceso penal.
20. En la novena ronda de evaluaciones mutuas, entre otras cosas, se analizarán las Decisiones marco sobre la libertad vigilada y las penas sustitutivas (2008/947/JAI) y sobre la orden europea de vigilancia (2009/829/JAI), y se recabará información valiosa sobre los motivos por los que hasta ahora el recurso a estos instrumentos ha sido limitado. Sin embargo, se precisa recabar más información sobre la utilización de medidas y sanciones no privativas de libertad en los Estados miembros, así como debatir los diferentes beneficios que estas pueden tener.
21. La puesta en común de buenas prácticas constituye una forma útil de aprendizaje mutuo para los Estados miembros y una posibilidad para mejorar su propia legislación, procedimientos y prácticas. La UE también se puede beneficiar de una cooperación más estrecha con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, POR TANTO, CONCLUYE QUE

I. Medidas que deben adoptarse a escala nacional

1. Se anima a los Estados miembros a que estudien las posibilidades de incrementar, cuando proceda, el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad, como son las penas condicionales, los servicios a la comunidad, las multas y la vigilancia electrónica o medidas similares basadas en tecnologías emergentes.
2. Se anima a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de permitir la utilización de diferentes formas de liberación anticipada o libertad condicional. El objetivo es preparar mejor a los delincuentes para su reinserción en la sociedad y contribuir a prevenir la reincidencia.
3. Se anima a los Estados miembros a que estudien la posibilidad de recurrir a la justicia reparatora y los beneficios de dicho recurso.
4. Se anima a los Estados miembros a que prevean en su legislación la posibilidad de aplicar medidas no privativas de libertad también en la fase de instrucción del proceso penal.
5. Se anima a los Estados miembros a que garanticen que a lo largo de todo el proceso penal los profesionales puedan acceder fácilmente a información sobre la legislación en materia de medidas y sanciones no privativas de libertad.
6. Se anima a los Estados miembros a que conciencien a los profesionales de la justicia acerca de los beneficios de las medidas alternativas al internamiento, así como de la disponibilidad y características técnicas de las herramientas existentes, como la vigilancia electrónica.
7. Se anima a los Estados miembros a que ofrezcan formación a los profesionales de la justicia sobre el recurso a medidas alternativas al internamiento, incluida la justicia reparatora, y sobre las recomendaciones existentes elaboradas por el Consejo de Europa sobre este tema.

8. Se anima a los Estados miembros a que desarrollen o mejoren la formación dirigida al personal penitenciario y de libertad vigilada, jueces, fiscales y abogados defensores sobre el contenido y la puesta en práctica de las Decisiones marco sobre la libertad vigilada y las penas sustitutivas (2008/947/JAI) y sobre la orden europea de vigilancia (2009/829/JAI), y conciencien acerca de la posibilidad de recurrir a medidas y sanciones no privativas de libertad a lo largo de todo el proceso penal.
9. En cuanto al recurso a medidas alternativas al internamiento, se anima a los Estados miembros a que presten particular atención a las necesidades de las personas vulnerables, como los menores, las personas con discapacidad y las mujeres durante el embarazo y después del parto.
10. Se anima a los Estados miembros a que mejoren la recogida de datos relativos al recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad y relativos a la aplicación de las Decisiones marco sobre la libertad vigilada y las penas sustitutivas (2008/947/JAI) y sobre la orden europea de vigilancia (2009/829/JAI).
11. Se anima a los Estados miembros a que mejoren la capacidad de los servicios de libertad vigilada, incluida la vigilancia de las sanciones no privativas de libertad.
12. Se anima a los Estados miembros a que pongan en común, también con la Comisión, las mejores prácticas con relación a todos los aspectos de las medidas y sanciones no privativas de libertad, para propiciar un aprendizaje mutuo.
13. Se anima también a los Estados miembros a que sigan esforzándose por mejorar las condiciones de vida de los presos, combatir el hacinamiento carcelario y fomentar la reinserción en la sociedad de los delincuentes, teniendo en cuenta su repercusión sobre la reducción de la reincidencia y el riesgo de radicalización en las cárceles.

II. Medidas que deben adoptarse a escala de la UE

1. Se invita a la Comisión a que estudie como parte de su programa las opciones para promover el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad y aumente la concienciación entre responsables políticos y profesionales acerca de los beneficios de las medidas y sanciones no privativas de libertad.
2. Se invita a la Comisión a que evalúe la necesidad de realizar un estudio comparativo para analizar el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad en todos los Estados miembros y contribuir así a la divulgación de las mejores prácticas nacionales.
3. Se invita a la Comisión a que siga mejorando la aplicación de las Decisiones marco de la UE sobre la libertad vigilada y las penas sustitutivas (2008/947/JAI) y sobre la orden europea de vigilancia (2009/829/JAI), teniendo en cuenta la información recabada durante la novena ronda de evaluaciones mutuas.
4. Se invita a la Comisión a que desarrolle actividades de formación para jueces y fiscales a través de la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), así como para el personal penitenciario y de libertad vigilada a escala de la UE a través de la Academia Europea de Formación Penitenciaria que actualmente financia el Programa «Justicia».
5. Se invita a la Comisión a que convoque reuniones periódicas de expertos para tratar el internamiento y las medidas y sanciones no privativas de libertad, a fin de fomentar el intercambio de mejores prácticas entre expertos y profesionales de todos los Estados miembros por lo que respecta a prácticas y políticas nacionales en este ámbito.
6. Se invita a la Comisión a que estudie cómo pueden recibir financiación los Estados miembros para seguir desarrollando servicios de libertad vigilada, incluida la vigilancia de medidas y sanciones no privativas de libertad, y mejorar las instalaciones penitenciarias.

7. Se invita a la Comisión a que siga apoyando a la Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales (EuroPris), a la Confederación de la Libertad Vigilada Europea y al Foro Europeo de Justicia Reparadora, que actualmente financia el Programa «Justicia». Se le invita a que examine las posibilidades de estrechar la cooperación con estas organizaciones, en particular apoyando la labor de la citada Confederación a la hora de recabar datos sobre alternativas al internamiento en los Estados miembros.
8. Se anima a la Red Judicial Europea (RJE) a que siga debatiendo en sus reuniones acerca de la puesta en práctica de las Decisiones marco sobre la libertad vigilada y las penas sustitutivas (2008/947/JAI) y sobre la orden europea de vigilancia (2009/829/JAI). El objetivo es detectar los obstáculos para la aplicación pragmática de los instrumentos y buscar la forma de incrementar la puesta en práctica de los mismos.
9. Se anima a la RJE a que siga actualizando periódicamente el Atlas Judicial Europeo.
10. Se invita a la RJE a que estudie la posibilidad de incluir en su sitio web información sobre las diferentes medidas y sanciones no privativas de libertad de cada Estado miembro. A tal fin, cabe plantear la opción de cooperar con cualquier organización pertinente, como la Confederación de la Libertad Vigilada Europea.

III. **Medidas que deben adoptarse para reforzar la cooperación con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes**

1. La UE debe trabajar en estrecha colaboración con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes para encontrar sinergias en la labor que se lleva a cabo en relación con el internamiento y el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad.
 2. Se anima a la Comisión y a los Estados miembros a que refuercen la cooperación con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes, a fin de concienciar acerca de los beneficios de recurrir a medidas y sanciones no privativas de libertad. Se invita a la Comisión a que siga cooperando con el Consejo de Europa mediante el apoyo financiero para la recogida de datos en el ámbito penitenciario (estadísticas SPACE) y el funcionamiento de la Red de la UE de Mecanismos Nacionales de Prevención.
 3. Se invita a la Comisión y a los Estados miembros a que estudien la forma de promover la divulgación de textos de referencia del Consejo de Europa, la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las recomendaciones del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) relativas al internamiento y el recurso a medidas y sanciones no privativas de libertad.
-