

PARLAMENTO EUROPEO

22 de octubre de 1998 A4-0396/98

INFORME

sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución

Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores

Ponente: Pierre Pradier

Commented [COMMENT1]:
NOAM

Commented [COMMENT2]:
NOAM

Commented [COMMENT3]:
NOAM

ÍNDICE

Página

Página reglamentaria 3

A. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN 4

B. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 12

Anexo: Propuesta de resolución B4-1022/97 21

A petición de la Conferencia de Presidentes de comisión, el Presidente del Parlamento Europeo anunció en la sesión del 13 de marzo de 1998 que se había autorizado a la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores a elaborar un informe sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución.

En la reunión del 4 de febrero de 1998, la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores designó ponente al Sr. Pradier.

En la reunión del 19 de enero de 1998, la comisión decidió, de conformidad con el apartado 2 del artículo 45 del Reglamento, incluir en su informe la siguiente propuesta de resolución:

- B4-1022/97, de los diputados Vandemeulebroucke y Aelvoet, sobre el derecho de visita a reclusos, especialmente en el Reino Unido, remitida el 17 de diciembre de 1997 a la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores para examen del fondo.

En las reuniones del 28 de abril de 1998 y 12 de octubre de 1998, la comisión examinó el proyecto de informe.

En esta última reunión, la comisión aprobó la propuesta de resolución por 12 votos a favor y 6 votos en contra.

Participaron en la votación los diputados: D'Ancona, presidenta; Pradier, ponente; Bontempi, Buffetaut (suplente de Jean-Pierre), Cederschiöld, Colombo Svevo, De Luca, De Esteban Martin, Deprez, Elliott, Lindeperg, Nassauer, Posselt, Schaffner, Schulz, Terrón i Cusí, Wilson (suplente de Ford) y Zimmermann.

El informe se presentó el 22 de octubre de 1998.

El plazo de presentación de enmiendas a este informe figurará en el proyecto de orden del día del período parcial de sesiones en que se examine.

A.
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Resolución sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado constitutivo de la Unión Europea,
- Visto el proyecto de Tratado de Amsterdam,
- Vista la Declaración universal de derechos humanos y su jurisprudencia,
- Visto el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y sus protocolos,
- Vista la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos,
- Visto el conjunto de normas mínimas para el trato de los detenidos, adoptadas por el Consejo de Europa en 1973,
- Vistas las resoluciones y recomendaciones del Consejo de Europa sobre la prisión preventiva (R(80)11), el permiso penitenciario (R(82)16), la detención y el trato de los condenados peligrosos (R(82)17) y de los presos extranjeros (R(84)12) y las normas europeas sobre las sanciones y medidas aplicadas en la comunidad (R(92)16),
- Visto el Convenio europeo de 1983 sobre el traslado de las personas condenadas,
- Visto el Convenio europeo de 1987 para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes,
- Vista la Recomendación nº R(87)3, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 12 de febrero de 1987, sobre las normativas penitenciarias europeas,
- Visto el "Informe del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y los Tratos o Castigos Inhumanos o Degradantes" (CPT) del Consejo de Europa, de 14 de mayo de 1998,
- Vista su Resolución de 12 de abril de 1989 por la que se aprueba la Declaración de los derechos y libertades fundamentales(),

(^b) DO C 120 de 16.5.1989, pág. 51.

- Vistas sus Resoluciones de 17 de septiembre de 1996(), 8 de abril de 1997() y 17 de febrero de 1998() sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea,

(), 8 de abril de 1997() DO C 320 de 20.10.1996, pág. 36.

- Vista su Resolución de 18 de enero de 1996 sobre las malas condiciones en las cárceles de la Unión Europea(¹),
 - Vista la propuesta de resolución presentada por los diputados Vandemeulebroucke y Aelvoet sobre el derecho de visita a reclusos, especialmente en el Reino Unido (B4-1022/97),
 - Visto el artículo 148 del Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores (A4-0396/98),
- A. Considerando que la encarcelación, además de desempeñar una función de sanción penal, debe colaborar al restablecimiento de la paz civil mediante la protección de los bienes y la protección eficaz de los derechos de las personas así como en la responsabilización y reinserción civil de los condenados,
 - B. Teniendo muy en cuenta el derecho de las víctimas y preocupado por favorecer la reparación de los daños que las personas condenadas les han causado,
 - C. Considerando las importantes diferencias que existen entre los sistemas judiciales y penitenciarios aplicados en los diferentes países de la Unión Europea, en especial en lo que se refiere a la adopción de medidas alternativas a la cárcel y de penas de sustitución para las condenas de corta duración,
 - D. Considerando que con frecuencia la pena de detención termina por ser la única respuesta de sanción penal prevista y que las medidas alternativas a la detención o a las penas de sustitución corren el riesgo de convertirse en residuales e incomprensibles para la opinión pública,
 - E. Lamentando el escaso recurso a las penas de sustitución particularmente aplicables a las penas inferiores a un año inmensamente mayoritarias en la práctica totalidad de los países de la Unión,
 - F. Valorando positivamente la ampliación a los diversos sistemas de las medidas alternativas a la cárcel y de las penas de sustitución como elementos flexibles para asegurar el cumplimiento de las penas,
 - G. Consciente de la oportunidad de una comparación sistemática sobre la evolución de diversos sistemas judiciales y penitenciarios, incluida la aplicación de las medidas alternativas y de las penas de sustitución de las condenas de corta duración y de la necesidad de alcanzar la convergencia de los modos de ejercicio de la justicia en los Estados miembros, a pesar de las dificultades que ello supone,

(¹) y 17 de febrero de 1998(²) DO C 132 de 28.4.1997, pág. 31.

(²) sobre el respeto de los derechos humanos en la Unión Europea.)DO C 80 de 16.3.1998, pág.

(³) DO C 32 de 5.2.1996, pág. 102.

- H. Preocupado por las muy desfavorables condiciones que siguen reinando en un gran número de centros penitenciarios europeos debido sobre todo a que no se respetan los

derechos humanos elementales, contrariamente a lo que prevén los convenios internacionales y las constituciones de los Estados miembros, lo que perjudica seriamente la posterior reinserción en la vida civil,

- I. Apoyando plenamente los objetivos enunciados por el Consejo de Europa y, muy especialmente, la reducción al mínimo de los efectos perjudiciales de la detención y la necesidad de humanizar la pena,
 - J. Estimulado por los esfuerzos desarrollados por varios Estados miembros para mejorar la eficacia del sistema carcelario para hacerlo más justo y humano, ya sea desde el punto de vista de la detención como del de la resocialización de los detenidos, así como por la construcción de centros modernos,
 - K. Inquieto, en particular, por la superpoblación carcelaria en varios países de la Unión, hecho que compromete gravemente las posibilidades de reinserción por las consecuencias que tiene para la salud física y mental de los presos y que perjudica las condiciones de trabajo del personal y las posibilidades de actividades laborales, formativas, culturales y deportivas,
 - L. Considerando que un número importante de presos son consumidores dependientes de sustancias ilegales y que son un peligro para sí mismos y para los demás presos y, en términos generales, un factor de riesgo de mal funcionamiento de los centros penitenciarios (tentativas de corrupción, etc.),
 - M. Muy preocupado por el creciente aumento del número de suicidios en los centros penitenciarios de varios países europeos,
 - N. Preocupado por la frecuencia de las detenciones preventivas y por la duración de las mismas; recordando con firmeza el principio general de libertad y plenitud de derechos del sometido a un proceso penal; que la prisión preventiva supone no solo un anticipo de las consecuencias de un eventual condena y un innegable perjuicio personal, sino además un sacrificio del derecho fundamental a la presunción de inocencia; que, en consecuencia, solo será legítima cuando sea absolutamente necesaria, fundada y proporcionada a la finalidad de protección cautelar de los intereses, derechos y valores contemplados en las normas penales sustitutivas,
1. Pide a los Estados miembros que apliquen íntegramente las disposiciones de las normativas penitenciarias del Consejo de Europa, en particular, las normativas relativas a las exigencias mínimas de salubridad: acondicionamiento de las celdas, alimentación, indumentaria, calefacción, higiene y acceso a las instalaciones sanitarias y al trabajo, la enseñanza y la formación así como a las actividades socioeducativas, culturales y deportivas, elementos todos ellos que coadyuvan a la dignidad y la reinserción en la vida civil del preso; insta, por otra parte, a los Estados miembros de la Unión Europea a que cumplan escrupulosamente las recomendaciones del Comité del Consejo de Europa para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, y a que lleven a la práctica de inmediato las recomendaciones que se les hagan en este contexto;
 2. Pide enérgicamente que se tome en consideración el entorno familiar de los condenados, favoreciendo, en particular el encarcelamiento en un lugar próximo al domicilio de su

familia y fomentando la organización de visitas familiares e íntimas mediante el acondicionamiento de locales específicos, ya que los cónyuges y los hijos desempeñan una función muy positiva en la enmienda, la responsabilización y la reinserción civil de los presos, a no ser que existan motivos justificados y precisos en contra (posible complicidad en los delitos, asociaciones de tipo mafioso, formas especiales de terrorismo, etc.) ; pide además que cuando ambos cónyuges se encuentran privados de libertad y, salvo que razones de tratamiento y seguridad lo desaconsejen, se fomente su plena convivencia, estableciéndose al efecto departamentos de carácter mixto;

3. Recuerda que la privación de libertad de movimiento no implica la privación de todas las libertades fundamentales, sino que es imperativo que se respeten la libertad de pensamiento, de opinión, de expresión y de pertenencia política o religiosa, así como los derechos civiles, en particular el de la administración del propio patrimonio, salvo cuando el juez haya dispuesto expresamente lo contrario;
4. Pide que todos los Estados miembros de la Unión Europea trabajen en pro de la elaboración de una ley de bases para el ámbito penitenciario, que establezca el marco legal que regule tanto el estatuto jurídico interno (material), el estatuto jurídico externo y el derecho de queja, como las obligaciones de los presos, y que prevea un órgano de vigilancia independiente al que puedan recurrir los presos cuando se violen sus derechos;
5. Opina que sólo deberán aplicarse regímenes especiales de seguridad dentro de los centros penitenciarios en casos excepcionales y dentro de un marco legal que establezca tanto las condiciones de aplicación de dichos regímenes como la duración máxima de los mismos y los derechos de defensa y recurso de los presos;
6. Condena todo tipo de discriminación racial, étnica, nacional o religiosa entre los presos y pide muy en especial que se protejan los grupos vulnerables frente a las actitudes hostiles de los demás presos o de los miembros del personal;
7. Desea que las solicitudes de reducción de la pena o de revisión de la reducción de la misma, las tramite un órgano jurisdiccional responsable e independiente en cada Estado miembro;
8. Pide a las autoridades públicas que, dentro de las instituciones penitenciarias, prevean el máximo de posibilidades de trabajo y de actividades formativas, culturales y deportivas, indispensables para una preparación eficaz y efectiva del preso para volver a la vida civil;
9. Subraya que, cuando no sea posible evitar que se compartan celdas, se requiere una distribución cuidadosa;
10. Pide a los Estados miembros que adopten todas las disposiciones necesarias para resolver el problema de las amenazas y de los actos de agresión contra el personal y los detenidos;
11. Recuerda que el conjunto de los servicios médicos de los centros penitenciarios ha de brindar a los presos un nivel de prestación semejante al de cualquier otro habitante del país, y en particular, la posibilidad de acceso al médico de guardia durante la noche;
12. Hace hincapié en la situación específica de los presos internados y pide que se les apliquen unas condiciones carcelarias adaptadas con una asistencia psiquiátrica adecuada;

13. Pide a los Estados miembros la aplicación rigurosa de la Directiva de la Organización Mundial de la Salud en la que se establecen los principios de la lucha contra la infección por VIH y el SIDA en las cárceles;
14. Insta a los Estados miembros a establecer mecanismos legales que, por razones humanitarias y de dignidad personal, permitan que los internos afectados por enfermedades muy graves con padecimientos incurables puedan pasar el último periodo de su vida en su entorno socio-familiar y cuando no resulte posible el acogimiento familiar, la Administración Penitenciaria establecerá, a tal efecto, las oportunas relaciones con asociaciones y ONG encargadas de la atención a este tipo de enfermos;
15. Llama la atención en relación con las necesidades específicas de las mujeres en las cárceles, en particular en lo que se refiere a los embarazos y los partos y los primeros años de vida del niño, y pide que los hijos de las presas puedan beneficiarse in situ de los servicios adaptados para los cuidados de la infancia al menos hasta los dos años de edad; destaca que además es importante, con el fin de eliminar cualquier discriminación en el ambiente social y escolar de los niños que deban permanecer junto a su madre y siempre que la situación de tratamiento de ésta lo permita, fomentar el destino de ambos en unidades especializadas situadas fuera de los centros penitenciarios;
16. Opina que los centros penitenciarios no son lugares adecuados para los menores; aboga por la introducción de un derecho penal juvenil en los Estados miembros que sea constructivo y humano y que se base en la responsabilidad y las aptitudes de los jóvenes, y que prevea alternativas a su reclusión en cárceles;
17. Recomienda que los presos drogadictos puedan gozar de servicios especializados internos o aprobados por los establecimientos penitenciarios y que tengan acceso a programas externos de rehabilitación voluntaria, siempre que se cumplan condiciones estrictas;
18. Se muestra inquieto por el importante número de presos que son consumidores dependientes de drogas ilegales y pide que en todas las cárceles se establezcan políticas antidroga y anticontrabando;
19. Recuerda que la prisión preventiva debe conservar imperativamente su carácter excepcional, y que en ningún caso puede servir como medio para arrancar confesiones;
20. Deplora que, con frecuencia, la aplicación de las medidas alternativas se vea obstaculizada por la falta de recursos de los tribunales de vigilancia, por sistemas de instrucción demasiado burocráticos o poco selectivos y por el conocimiento insuficiente de las modalidades de acceso;
21. Considera necesaria una acción de seguimiento de las medidas alternativas y de las penas de sustitución a las condenas de corta duración para poner de manifiesto su eficacia, el grado de reincidencia y la participación de la sociedad civil;
22. Considera que todos los proyectos de reinserción social, así como las medidas alternativas y las penas de sustitución a la prisión, deben concebirse de manera sinérgica con la diversidad profesional de los centros penitenciarios, los órganos jurisdiccionales y las entidades de voluntariado;

23. Insiste en la importancia que conviene conceder a la aceleración de los procesos de instrucción, sobre todo cuando éstos se desarrollan durante la prisión preventiva del detenido;
24. Llama la atención sobre la prioridad que se ha de conceder a la personalización de la pena, tendiendo en el mejor de los casos hacia un proyecto de ejecución de la pena elaborado con la colaboración de los condenados, los magistrados y la administración penitenciaria; destaca que una pena alternativa o una pena de cárcel deben ofrecer al responsable del delito la posibilidad de reparar los daños causados a la víctima;
25. Hace hincapié en el hecho de que las reducciones de penas, las amnistías o los indultos, sea cual sea su naturaleza, deben tener sentido y significado y deben ser comprensibles para los interesados y la opinión pública, es decir, estar adaptados a la situación personal de aquellos a quienes van dirigidos;
26. Insiste en que las penas de sustitución de la privación de libertad han de aplicarse siempre que la seguridad de los bienes y de las personas lo permita;
27. Pide a las autoridades públicas que apliquen los regímenes de semilibertad y de ejecución de las penas en régimen abierto sobre la base de criterios precisos y codificados, y que favorezcan las condiciones para que estos regímenes puedan aplicarse en un clima de seguridad de los ciudadanos y de responsabilidad de los condenados;
28. Insta a las autoridades públicas de los Estados miembros a que, como preparación para la vida en libertad y para atender a circunstancias de especial relevancia personal o familiar, se concedan permisos de salida a los penados, siempre que no resulte probable el quebrantamiento o la comisión de nuevos delitos;
29. Preconiza la aplicación de penas de sustitución a las penas cortas y, en particular, aquéllas que ya han demostrado su eficacia en determinados países de la Unión, como los trabajos de interés general, los días-multa en Alemania o la pulsera electrónica en Suecia. A este respecto señala que este tipo de control electrónico no debe utilizarse en lugar de la prisión preventiva, de los períodos de puesta a prueba, del aplazamiento de la ejecución de la pena, de las sanciones alternativas usuales ni de la suspensión del fallo, sino que más bien ha de reservarse a los condenados que están purgando el final de su pena;
30. Insiste en lo importante que es hacer que el público en general conozca los objetivos y los medios de la institución penitenciaria para que los esfuerzos de reinserción social de los presos obtengan como respuesta una actitud de solidaridad ciudadana entre la población;
31. Pide a las instituciones públicas de la Unión europea y en particular, a los gobiernos de los Estados miembros que establezcan políticas concretas para fomentar la reinserción laboral de quienes han cumplido su condena; y que eliminen toda discriminación negativa - lamentablemente hoy frecuente - que en la práctica los excluye de la posibilidad de rehabilitación profesional en el amplio sector de las empresas y administraciones públicas;
32. Reconoce las difíciles condiciones de trabajo del personal de vigilancia, insiste en la importancia de su formación inicial y de su formación continua, así como en la mejora de sus condiciones de trabajo, y apoya la creación de redes para facilitar el intercambio de experiencias;

33. Considera que los presos deben contar con la posibilidad de realizar un trabajo digno y debidamente remunerado;
34. Pide a los Estados y a los Gobiernos de la Unión que potencien todavía más los esfuerzos realizados en materia de contratación, formación y desarrollo de la actividad del personal de acompañamiento socioeducativo, tanto dentro de los centros penitenciarios como en régimen abierto y en el marco del seguimiento posterior al período de encarcelamiento;
35. Considera que es conveniente, en particular con el fin de luchar contra la superpoblación carcelaria, despenalizar comportamientos tales como el consumo de drogas ilegales, que sólo causan daño a sus autores;
36. Afirma que es necesario que los Gobiernos conserven la plena y completa responsabilidad de los centros penitenciarios y que cualquier delegación de la gestión en el sector privado deberá ir acompañada de garantías estrictas en lo que respecta a la ejecución de las penas y la seguridad, y que los asuntos disciplinarios deben seguir siendo competencia del ministerio correspondiente;
37. Llama la atención de los poderes públicos en relación con la importancia del trabajo realizado por las asociaciones y ONG cercanas al entorno carcelario, que desempeñan una función indispensable en el acompañamiento y la reinserción de los presos, y solicita que se preste más apoyo a sus acciones;
38. Pide a los Estados miembros que adopten todas las disposiciones relativas a los centros de retención y las zonas de espera para garantizar que las personas retenidas estén debidamente informadas de sus derechos y se encuentren en condición de ejercerlos;
39. Pide a la Comisión que observe la evolución de los sistemas jurídicos y penitenciarios y, con ocasión del informe anual sobre los derechos humanos, dé a conocer el estado de aplicación de las normas penitenciarias dictadas por el Consejo de Europa y por la presente resolución, así como las medidas de aproximación de las diferentes legislaciones;
40. Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución a la Comisión, al Consejo y a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros.

B **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El objetivo perseguido por este informe es ayudar a los Estados y a los Gobiernos de la Unión a adoptar orientaciones y decisiones que podrían mejorar los resultados poco convincentes hoy en día de la encarcelación y la detención. Asimismo se trata de hacer surgir o desarrollar el sentido de la responsabilidad de los condenados para favorecer su reinserción en la vida social.

En la actualidad cerca de 400.000 personas viven en las cárceles de los países de la Unión Europea. Habida cuenta de los flujos anuales y teniendo presentes a los parientes próximos, casi dos millones de personas están directamente afectadas por el entorno carcelario.

No obstante, los países de la Unión no son los que recurren más gustosamente a la encarcelación de los delincuentes ya que, en estos países, el número de presos por 100.000 habitantes oscila alrededor de los 90, mientras que en los Estados Unidos es de 470 y en el estado de Tejas de 1.000 (véase el cuadro 1 de la pág. 18).

Las funciones atribuidas a la cárcel son múltiples:

Se trata de una sanción ya que la privación de libertad está considerada por la opinión pública y por el conjunto de responsables como un castigo.

Con razón o sin ella, por falta de imaginación y/o de valor, por rutina o pereza intelectual, la opinión pública y los medios informativos que la crean atribuyen a esta función punitiva un valor sagrado, aspecto que ha de tomarse obligatoriamente en cuenta en todos los debates sobre este asunto.

- La cárcel también se considera un lugar que permite la protección temporal de los bienes y las personas que han sido amenazados o dañados por el condenado; esta protección dura al menos el tiempo que el condenado pasa detrás de los barrotes.
- Por último, la cárcel es un lugar de reeducación que prepara al condenado para una vuelta a la vida social "normal".

Es evidente que la cárcel sólo cumple correctamente una pequeña parte de las funciones que tradicionalmente se le atribuyen. Sin duda alguna, priva efectivamente al culpable (o al inocente) de su libertad y protege a sus víctimas potenciales durante el tiempo de cumplimiento de la pena. Por lo que se refiere a todo lo demás, la preparación para la vuelta a la vida familiar, profesional y social, la formación, la educación y la instrucción, los resultados siguen siendo extremadamente deficientes a pesar de que se hayan realizado grandes progresos.

Las cárceles están llenas de hombres y mujeres (éstas representan menos del 10% de la población carcelaria) con ingresos a menudo muy inferiores a los fijados por el umbral de pobreza, analfabetos o con poca instrucción, sin empleo estable, sin referencias morales o cívicas, que han perdido los vínculos familiares o afectivos y que, a menudo, incluso antes de convertirse en delincuentes, son ya víctimas de la delincuencia. Una aplastante mayoría (95%) de los presos presenta al menos tres de los cinco criterios citados anteriormente. Se diría que la sociedad los castiga por actos contra los que no ha sabido protegerlos cuando ellos mismos han sido víctimas.

La "superpoblación" carcelaria:

Este fenómeno se ha agravado durante los últimos años y afecta a la práctica totalidad de los países de la Unión no porque se encarcele a un número creciente de personas (más bien el número se va reduciendo en todos los países), sino porque, por delitos comparables, las penas son más importantes con lo que las estancias en prisión son claramente más largas que en la década de los años 70 (Alemania, Austria y Finlandia constituyen una excepción a esta regla).

Las consecuencias de la "superpoblación" son a menudo desastrosas:

- imposibilidad o extrema dificultad para aplicar las medidas socioeducativas que no obstante forman parte integrante de las misiones de los centros penitenciarios;
- deterioro de las condiciones de salubridad de los centros: higiene personal y colectiva, degradación de la alimentación, actividades físicas y deportivas reducidas o suprimidas y riesgo de patologías contagiosas como, en particular, la tuberculosis;
- aparición y desarrollo de la violencia dentro de los centros; los grupos vulnerables son los que están más expuestos a la violencia: delincuentes juveniles, criminales sexuales, extranjeros, homosexuales, etc.

Las condiciones de detención varían sumamente de un país a otro e incluso dentro de cada país. Podemos encontrar centros superpoblados y otros muy lejos de estar saturados separados entre sí por sólo unas decenas de kilómetros.

Suecia o España se pueden citar como ejemplo de países que han hecho esfuerzos para mejorar las condiciones de vida en las cárceles. Otros países, como Italia o Francia, han de hacer inmensos progresos para que sus centros penitenciarios cumplan las normas mínimas de aceptabilidad.

Las celdas superpobladas, los colchones en el suelo para que un preso suplementario pueda acostarse, la falta de una intimidad mínima para las funciones fisiológicas cotidianas, el difícil acceso a la ducha, el cambio de sábanas una vez al mes y la promiscuidad permanente son mucho más elocuentes que la tasa de ocupación bruta, que engloba en realidad situaciones muy heterogéneas.

Esta situación repercute gravemente en las condiciones de trabajo del personal de vigilancia e impide asimismo el desarrollo de las actividades socioeducativas que preparan la reinserción de los presos.

Una de las soluciones propuestas para hacer frente a estas condiciones a menudo inaceptables consiste en construir nuevos centros. Si de lo que se trata es de sustituir edificios vetustos, inadaptados o insalubres por edificios nuevos todo el mundo estará de acuerdo, pero el peligro está en construir instalaciones suplementarias que rápidamente quedarán saturadas, sin dar prioridad a la mejora de las condiciones de vida de los presos y a las condiciones de trabajo del personal.

A este respecto hemos de señalar la tarea irremplazable del Estado y su responsabilidad en el trato dispensado a los delincuentes y criminales. En ocasiones se ha abogado por la privatización de la institución penitenciaria, considerándolo una medida cargada de "modernidad". Parece extremadamente peligroso y totalmente contrario a las costumbres europeas que el Estado deje de interesarse por la suerte de sus presos y subcontrate la administración de sus centros penitenciarios a empresas cuyos intereses no coinciden exactamente con los intereses de toda la sociedad. Evidentemente no se trata de criticar la subcontratación, mediante licitación, para el suministro de servicios como las comidas, el lavado y el planchado, el mantenimiento de los locales, etc.

Pero, la ejecución de las largas penas previstas por la ley no debe ponerse en manos de empresarios que suministran un servicio con el fin de obtener beneficios. Las leyes generales del mercado tienen sus límites en ámbitos que se refieren a la cohesión social de un país, a lo que ésta tiene de verdaderamente fundamental. Digámoslo claramente, "there are things that money can't buy". En este sentido hemos de señalar que, durante el año 1998, dos sociedades estadounidenses encargadas de la gestión de las cárceles se han visto afectadas por ofertas públicas de adquisición y las transacciones se elevaban a varios miles de millones de dólares.

La prisión provisional:

Una de las causas más evidentes de la inflación carcelaria es sin ninguna duda el recurso desmesurado a la detención provisional, que debe ser una medida de excepción de conformidad con el conjunto de los textos legislativos y las declaraciones de los ministros de cada uno de los países de la Unión, pero que, de hecho, suministra una proporción extremadamente importante de los efectivos de presos.

En unos años la excepción se ha convertido en regla y procede frenar esta peligrosa desviación. En efecto, la situación es paradójica porque la práctica totalidad de los magistrados consultados coinciden en lamentar la frecuencia y duración excesivamente grandes de la prisión preventiva así como el endurecimiento de las condenas que provoca penas cada vez más largas. Sin embargo, estos mismos magistrados adoptan las decisiones que crean este estado de hecho (véase el cuadro 3 de la página 20).

Los presos sin condena definitiva representan en Bélgica el 48,7% de la población carcelaria, en Suecia solamente el 21,8% y mucho menos en Finlandia o en Luxemburgo.

Con el fin de contener esta oleada de presos los Estados y los Gobiernos de los países de la UE han aplicado diferentes medios en forma de reducciones de pena de valor desigual.

Las penas de sustitución:

Las amnistías, indultos y reducciones de pena generalizados, tal como hace Francia con ocasión de la elección de un presidente de la República o más comúnmente con ocasión de la fiesta nacional, son relativamente eficaces para liberar unas cuantas plazas en los centros penitenciarios que acogen a condenados con penas cortas. No tienen en absoluto en cuenta la vida de los liberados a partir de su salida de prisión y afectan indistintamente a todos estos presos independientemente de los motivos de sus condenas, su conducta en prisión o su capacidad de reinserción.

Resultan mucho más interesantes las reducciones de pena personalizadas, basadas en elementos que pueden evaluarse objetivamente: la naturaleza del delito que ha provocado la condena, la gravedad de las responsabilidades asumidas, la conducta durante el tiempo de encarcelamiento, el entorno familiar y social, las cualificaciones profesionales y las oportunidades de empleo son algunos de los elementos que permiten modular de manera individual las condiciones de ejecución de la pena (véase el cuadro 4 de la página 20).

La personalización de la pena es probablemente la dificultad más difícil de resolver para que el sistema penitenciario tenga la eficacia que persiguen todos aquellos que están tan preocupados por la seguridad pública como por el respeto de las personas.

Para que la sustitución resulte creíble para la opinión pública ha de ir acompañada de una especie de reparación. En la mayoría de nuestras legislaciones se prevé una disminución de las penas en caso de reparación de los daños causados. La reparación combinada con la sanción y la resocialización podría constituir una tercera vía que sustituyese a la pena o la completase.

En el proyecto alternativo alemán, publicado en 1996 (Alternativentwurf Strafgesetzbuch), cuyos conceptos clave son la resocialización y la dignidad de la persona y que ha influido enormemente en la reforma de los códigos penales europeos (Alemania (1975), Austria (1974), Portugal (1982) y, en menor medida, la "Legge-delega al Governo" italiana de 1992), el concepto de reparación está perfectamente definido como compensación voluntaria de las consecuencias del delito mediante una prestación del autor del mismo que de esta manera colabora en el restablecimiento de la paz jurídica.

Una reparación de este tipo puede ser real y completa pero también puede ser más simbólica y permitir renunciar a una condena a una pena privativa de libertad inferior a un año de cárcel. El fundamento de esta vía del derecho penal está vinculado a una redefinición del conflicto social generado por el delito. No se trata solamente de un conflicto entre el autor del delito y la sociedad, sino más bien de la resolución de un conflicto entre el autor, la víctima y la sociedad; la toma en consideración de la víctima y de sus intereses facilita el restablecimiento de la paz social.

Este enfoque proporciona la posibilidad de considerar la reparación como un fundamento de la atenuación de la pena y, para el delincuente, un esfuerzo espontáneo de reconocimiento de la norma y una toma de conciencia de su responsabilidad. En esta línea, los tribunales disponen de diferentes posibilidades para configurar la ejecución de la pena por el condenado:

- reparar, en la medida de los medios de que disponga, los daños causados por el delito;
- participar, mediante contribuciones financieras, en la vida de una institución de bien común;
- ejecutar tareas de interés general dentro de los organismos reconocidos.

Diferentes tipos de medidas pueden aportar a la institución penitenciaria más eficacia:

- una gestión más adaptada de la prisión preventiva y la aplicación de medidas de sustitución fiables;
- el control judicial consistente en obligar al procesado a presentarse ante las autoridades que corresponda con una frecuencia que puede ser determinada por el magistrado. Esta medida puede aplicarse con rigor y comportar obligaciones para el procesado, pero evita el encarcelamiento y los graves inconvenientes del mismo (en 1996, en Francia, dos mil personas que habían sido objeto de prisión preventiva fueron absueltas o su caso fue sobreseído, pero el perjuicio personal, familiar, profesional y social es indeleble), sin olvidar además que es mucho más fácil, en el plano administrativo, y mucho menos costoso dejar a una persona en libertad, aunque sea vigilada, que mantenerla encarcelada.

La puesta en libertad condicional es el segundo instrumento eficaz que permite simultáneamente dar un carácter personal a la ejecución de la pena y reducir de manera importante la superpoblación de los centros carcelarios; este instrumento debe aplicarse con discernimiento pero sin excluir un componente de liberalidad.

Han de evaluarse atentamente determinados criterios codificados exactamente (ejecución de la mitad de la pena, acompañamiento de medidas sociales, prohibición de ponerse en contacto con la o las víctimas), la naturaleza del entorno a la salida, la opinión de los responsables de los centros en los que ha permanecido encarcelado el condenado y el estado de salud del mismo, y las decisiones han de adoptarse con serenidad.

Debemos inscribirnos en un movimiento ascendente de Estados preocupados por la armonía de la sociedad, lo que implica importantes esfuerzos presupuestarios para la contratación y la formación inicial primero y permanente después de los diferentes grupos de personal que intervienen en el tratamiento de los delincuentes, empezando por los magistrados y el personal de vigilancia, de acción socioeducativa, de administración y de seguimiento postpenal. Pero algunos pueden pensar que la paz social cuesta demasiado cara.

Un movimiento semejante de sustitución de las penas privativas de libertad por medidas de resocialización choca hoy en día con una tendencia bastante general a la restricción de los gastos públicos. La contratación de agentes del Estado está mal vista en una sociedad lanzada, en una carrera ciega, en pos de los beneficios a corto plazo y poco preocupada por restablecer la paz y la cohesión sociales, atacadas abiertamente en nombre de la modernidad.

La opinión pública se muestra completamente indiferente ante el entorno carcelario y, a este respecto, la lectura de la prensa europea es absolutamente edificante. Las informaciones sobre este asunto son extraordinariamente discretas. Los medios de comunicación muy aficionados a las noticias que causan sensación sólo se refieren a la cárcel en caso de que se produzca el encarcelamiento de alguien célebre, una evasión espectacular, un amotinamiento u otro episodio extraordinario. El conjunto de las instituciones europeas interesadas ha de desarrollar un trabajo de información de los ciudadanos.

La salud de los presos debe ser objeto de una vigilancia atenta a la vista de la importancia del número de enfermos encarcelados entre los delincuentes: personas muy inadaptadas desde el punto de vista social y con perturbaciones psíquicas más o menos graves, toxicómanos, grandes alcohólicos, enfermos que padecen afecciones directamente relacionadas con la contaminación por el virus VIH, hepatitis B o C, lo que da lugar al desarrollo de enfermedades infecciosas oportunistas, tuberculosis, etc.

A este respecto hemos de hacer hincapié en el esfuerzo que ha desarrollado Francia, país en el que se ha substituido el cuerpo de médicos penitenciarios por un sistema de cuidados encargado a los hospitales públicos del sector geográfico de que se trate y que permite a los presos disfrutar de las mismas condiciones de cuidados que los demás ciudadanos.

La salud mental de los presos debe ser objeto de una atención muy específica, en primer lugar, para evitar el encarcelamiento de los enfermos mentales cuyo tratamiento corresponde en mayor medida al hospital psiquiátrico que a la cárcel o, por el contrario, la hospitalización en un servicio cerrado de delincuentes perfectamente capaces de afrontar sus responsabilidades.

Una de las principales preocupaciones de las administraciones ha de ser la prevención del suicidio en la cárcel, episodio frecuente y trágico que mata y a menudo desestabiliza gravemente el equilibrio psicológico de los demás presos (véase el cuadro 2 de la página 19).

Han de examinarse con un esmero muy particular dos grupos de presos:

Los jóvenes: aunque los menores son objeto de un tratamiento específico en todos los países de la Unión y rara vez se mezclan con la población adulta de las cárceles, los presos jóvenes constituyen un grupo particularmente vulnerable que está expuesto a todo tipo de agresiones y contagios.

Para tratar con este grupo han de movilizarse los medios socioeducativos más elaborados y el personal más motivado y más experto.

La situación de los extranjeros también debe ser objeto de una vigilancia extrema, tanto más cuanto que sobre este asunto (sensible) las posiciones adoptadas y las opiniones expresadas se derivan más bien de la ideología y no de la evaluación objetiva de la realidad. Los extranjeros encarcelados representan un contingente muy superior en número al que podría suponerse en función de su porcentaje de presencia en el seno una población dada. Se los encierra más a menudo que a los nacionales y su estancia en prisión es más larga. Sus condiciones de vida, de trabajo y de alojamiento, la frecuente irregularidad de su situación administrativa, su domiciliación voluntariamente imprecisa, el dominio imperfecto de la lengua, su nivel de cualificaciones a menudo muy bajo, su inserción social precaria, la falta habitual de vínculos familiares, todo ello se conjuga para llevarlos generalmente detrás de los barrotes. A esto hemos de añadir con demasiada frecuencia una discriminación más o menos reconocida y transmitida por una opinión pública mal informada y con frecuencia hostil.

La cárcel, hoy en día, en Europa, sigue siendo un mal necesario. Procede limitar sus efectos deletéreos y añadirle otras medidas cuya eficacia parece al menos igual a la de la reclusión, poniéndose a cubierto, por lo demás, de cualquier tentación de venganza o de angelismo.

Cuadro 1. Situación de los centros penitenciarios al 1 de septiembre de 1996

Referencia: Consejo de Europa, S.PACE 96.1

	Número total de presos (incluidos los preventivos)	Tasa de encarcelamiento por 100.000 habitantes	Número de plazas en las prisiones	Densidad carcelaria por 100 plazas
Alemania	67 677	82,6	71 270	95,0
Austria	6 778	84,0	7 900	85,8
Bélgica	7 656	75,6	6 862	111,6
Dinamarca	3 203	61,0	3 684	86,9
Finlandia	2 952	57,8	3 897	75,8
Francia	54 014	89,9	49 128	109,9
Grecia	5 304	51,0	4 332	122,4
Irlanda	2 182	62,3	2 251	96,9
Italia	48 545	85,0	41 049	118,3
Luxemburgo	431	104,4	473	91,1
Países Bajos	11 578	75,2	11 949	96,9
Portugal	14 177	140,0	8 999	157,5
Inglaterra	55 537	106,8	53 210	104,4
Escocia	5 916	101,0	5 760	102,7
Irlanda del Norte	...	...	...	...
Suecia	5 768	65,0	6 155	93,7

Cuadro 2. Suicidios en las cárceles (1995)*Referencia: Consejo de Europa, S.PACE 96.9*

	Número de suicidios en el año	Número de presos - año	Tasa de suicidios por 100.000 presos
Alemania	104	67 949	15,3
Austria	10	6 778	14,8
Bélgica	15	7 655	19,6
Dinamarca	4	3 478	11,5
Finlandia	3	3 248	9,2
Francia	107	57 874	18,5
Grecia	3	5 304	5,7
Irlanda	3	2 109	14,2
Italia	50	49 642	10,1
Luxemburgo	0	455	0,0
Países Bajos	14	9 642	14,5
Portugal	15	14 177	10,6
Inglaterra-P deG	59	50 959	11,6
Escocia	16	5 626	28,4
Irlanda del Norte	...	...	...
Suecia	4	5 504	7,3

Cuadro 3. Penas de cárcel en 1994 clasificadas según su duración (sin aplazamiento de ejecución): efectivos

Referencia: Consejo de Europa, S.PACE 96.141

	Total	Menos de 3 meses	3 meses a menos de 6 meses	de 6 meses a menos de un año	Un año y más
Alemania	35 577	9 545		11 831	14 201
Austria	...	...	...	...	...
Bélgica	14 132	4 818	3 256	2 838	3 220
Dinamarca	15 055	11 869	1 608	915	663
Finlandia	9 186	3 034	2 958	1 732	1 462
Francia	86 799	28 476	24 210	18 095	16 018
Grecia	...	...	...	...	...
Irlanda	...	...	...	...	...
Italia	125 323	37 049	33 242	25 098	29 934
Luxemburgo	518	48	86	140	244
Países Bajos	24 544	13 130	4 669	3 082	3 663
Portugal	...	...	...	...	...
Escocia	16.065	4 204	6 785	3 189	1 887
Irlanda del Norte	...	...	...	...	...
Suecia	14 208	6 703	2 725	2 500	2 280

Cuadro 4. Importancia de las diferentes sanciones y medidas en 1994 con respecto a las penas de cárcel sin aplazamiento (por 100)

- | | |
|--------------------------|---|
| (a) aplazamiento total | (e) días - multa |
| (b) aplazamiento parcial | (f) trabajos en beneficio de la comunidad |
| (c) dispensa de pena | (g) otras "pruebas" |
| (d) suspensión del fallo | |

Referencia: Consejo de Europa, S.PACE 96.18

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
Alemania	223	***	12	***	1 626	***	***
Finlandia	141	***	18	***	3 672	16	***
Francia	190	24	8	...	6	25	***

***: sin objeto

Anexo

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

B4-1022/97

presentada de conformidad con el artículo 45 del Reglamento

por los diputados Vandemeulebroucke y Aelvoet

sobre el derecho de visita a reclusos, especialmente en el Reino Unido

El Parlamento Europeo,

- Vistas las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* de las Naciones Unidas,
 - Vista la propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo al desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho así como al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (COM(97)0357 final)(),
 - Vista la Resolución sobre los derechos humanos en el mundo en 1995/1996 y la política de la Unión en materia de derechos humanos(),
- A. Considerando que las reivindicaciones juzgadas legítimas tan sólo pueden conseguirse por la vía democrática y que la violencia por razones políticas es de todo punto inaceptable,
- B. Juzgando humanamente inadmisibles que las familias de los reclusos se vean obligadas a recorrer grandes distancias para poder visitar a los miembros de su familia que se encuentren en prisión y que no es justo que los familiares de los reclusos sean castigados de esta manera,
- C. Considerando que el Gobierno británico ya ha adoptado medidas para mejorar su régimen penitenciario,
1. Solicita al Gobierno británico que continúe con sus esfuerzos para sacar adelante el proceso de paz en Irlanda del Norte;
 2. Insta al Gobierno británico a que garantice en mayor medida los derechos de todos sus reclusos, especialmente en lo referente al derecho de visita;
 3. Exhorta al Gobierno británico a que interne a los reclusos en las regiones donde estén domiciliadas sus familias, especialmente en Irlanda del Norte.

^(b) DO C 282 de 18.9.1997, pág. 14

^(b) DO C 20 de 20.1.1997, pág. 161