

Bruselas, 14 de junio de 2024
(OR. en)

10105/24

JAI 831
COPEN 257
ENFOPOL 294
EUROJUST 38
CORDROGUE 81
CATS 57

RESULTADO DE LOS TRABAJOS

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Delegaciones
N.º doc. prec.:	9999/24
Asunto:	Conclusiones del Consejo sobre la reclusión en centros de pequeño tamaño: dar prioridad a la rehabilitación social y la reinserción en la sociedad

En su reunión de los días 13 y 14 de junio de 2024, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior adoptó unas Conclusiones del Consejo sobre la reclusión en centros de pequeño tamaño: dar prioridad a la rehabilitación social y la reinserción en la sociedad. El texto adoptado por el Consejo figura en el anexo.

Conclusiones del Consejo**sobre la reclusión en centros de pequeño tamaño: dar prioridad a la rehabilitación social y la reinserción en la sociedad****Introducción**

- a) En el Programa de La Haya de 2004 y en el Programa de Estocolmo de 2009 se reconocía ya que la reclusión y las alternativas a esta son un ámbito importante de la política de la UE en el ámbito de la justicia.
- b) La prioridad principal de la Agenda Estratégica para 2019-2024, adoptada por el Consejo Europeo el 20 de junio de 2019, es la protección de los ciudadanos y de las libertades. Para alcanzar ese objetivo, la Unión Europea debe defender los derechos y libertades fundamentales que los Tratados reconocen a sus ciudadanos y proteger a estos de las amenazas existentes e incipientes. A tal fin, es necesario ampliar y reforzar la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.
- c) El informe anual de Europol sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa (informe TE-SAT) indica que las personas privadas de libertad pueden convertirse en blanco de las redes de captación para fines de terrorismo y delincuencia organizada¹. Es de crucial importancia combatir este fenómeno.
- d) La Agenda Estratégica para 2019-2024 también aboga por el cambio hacia un futuro más ecológico, más justo y más integrador. Estas prioridades transversales requieren una reflexión sobre las diversas formas de reclusión desde la perspectiva de la sostenibilidad y la reinserción social.

¹ Informes de Europol de 2022 y 2023 sobre la situación y las tendencias del terrorismo en Europa.

- e) El Consejo de Europa tiene una larga trayectoria de trabajo sobre cuestiones relacionadas con la reclusión y ha adquirido amplios conocimientos sobre este tema. El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) evalúa el trato que reciben las personas privadas de libertad y publica regularmente informes y recomendaciones con objeto de reforzar el respeto de sus derechos fundamentales.
- f) En sus Conclusiones sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento², adoptadas el 20 de noviembre de 2015, el Consejo invitó a la Comisión a que dotara sin demora los recursos necesarios para la actuación consecutiva a dichas Conclusiones, en particular para apoyar el establecimiento de programas de rehabilitación y la elaboración de instrumentos de evaluación de riesgos que permitan determinar la respuesta más idónea del sistema de justicia penal atendiendo a las circunstancias de cada caso y a consideraciones de seguridad y de orden público.
- g) En su sentencia de 5 de abril de 2016 sobre los asuntos Aranyosi y Căldăraru³ y en sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció la importancia que revisten las condiciones de reclusión en el contexto del reconocimiento mutuo y de la aplicación práctica de la Decisión Marco 2002/584/JAI en lo que se refiere a la orden de detención europea⁴.
- h) La Unión Europea ha subrayado reiteradamente la importancia de los procesos de reinserción y rehabilitación, en consonancia con los derechos fundamentales⁵.

² Conclusiones del Consejo sobre la mejora de la respuesta de la justicia penal a la radicalización que conduce al terrorismo y al extremismo violento (14350/15).

³ Sentencia de 5 de abril de 2016 en los asuntos acumulados C-404/15 y C-659/15, Aranyosi y Căldăraru, ECLI:EU:C:2016:198.

⁴ Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (DO L 190 de 18.7.2002, p. 1).

⁵ Véanse, p. ej., el considerando 9 y el artículo 4, apartado 2, de la Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, sobre penas privativas de libertad, donde se menciona la reinserción social como uno de los objetivos de la Decisión Marco.

- i) En su resolución de 5 de octubre de 2017 sobre condiciones y sistemas penitenciarios⁶, el Parlamento Europeo instó a los Estados miembros a que diesen prioridad a pequeñas unidades que acojan a un número limitado de presos, a fin de prevenir la reincidencia y promover la reinserción en la sociedad.
- j) En las Conclusiones del Consejo sobre la promoción del reconocimiento mutuo mediante el fomento de la confianza mutua⁷, adoptadas el 7 de diciembre de 2018, se animó a los Estados miembros a que hicieran uso de medidas alternativas a la privación de libertad con el fin de reducir la población de sus centros de internamiento, ya que ello les permitiría fomentar el objetivo de reinserción social, además de tener en cuenta las dificultades que las malas condiciones carcelarias y el problema del hacinamiento en las cárceles suponen a menudo para la confianza mutua.
- k) En las Conclusiones del Consejo sobre las medidas alternativas al internamiento⁸, adoptadas el 3 de diciembre de 2019, se animó también a los Estados miembros a que combatieran el hacinamiento carcelario y fomentasen la reinserción en la sociedad de los delincuentes, teniendo en cuenta la repercusión de tales medidas sobre la reducción de la reincidencia y el riesgo de radicalización en las cárceles. En dichas Conclusiones, se señaló también que 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.
- l) Se destacó asimismo que la puesta en común de buenas prácticas constituye para los Estados miembros una forma útil de aprendizaje mutuo y de mejora de la legislación, los procedimientos y las prácticas propios. La UE también puede sacar partido de una cooperación más estrecha con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes.

⁶ Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2017, sobre condiciones y sistemas penitenciarios (DO C 346 de 27.9.2018, p. 94).

⁷ Conclusiones del Consejo sobre reconocimiento mutuo en materia penal — «Promover el reconocimiento mutuo fomentando la confianza mutua» (DO C 449 de 13.12.2018, p. 6).

⁸ Conclusiones del Consejo sobre las medidas alternativas al internamiento: utilización de medidas y sanciones no privativas de libertad en la justicia penal (DO C 422 de 16.12.2019, p. 9).

- m) Los debates mantenidos en la sesión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 7 y 8 de octubre de 2021 pusieron de manifiesto la determinación común de los ministros de seguir mejorando las condiciones de internamiento en atención al principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales.
- n) Los Estados miembros, la Comisión, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Eurojust, la Red Judicial Europea en materia penal y los profesionales que trabajan a diario con instrumentos de reconocimiento mutuo en el contexto de la privación de libertad deben poner empeño, cuando corresponda, en encontrar y aplicar soluciones a las dificultades actuales, en particular para mejorar las estrategias de rehabilitación y reinserción.
- o) La Organización Europea de Prisiones y Servicios Correccionales (EuroPris) presta asistencia a los responsables de la elaboración de políticas, a título consultivo, en las cuestiones relacionadas con los centros penitenciarios. También establece relaciones e intercambia información con otras organizaciones que trabajan en el ámbito de la justicia penal, con el fin de definir las mejores prácticas en este ámbito. EuroPris ha tenido muy en cuenta en sus normas que los métodos de trabajo que se basan en el establecimiento de relaciones entre el personal de los centros penitenciarios y los reclusos mediante la comunicación y la interacción contribuyen a garantizar tanto la seguridad, la protección y el orden como la rehabilitación y la preparación para la puesta en libertad.
- p) La base de datos sobre la reclusión penal (*Criminal Detention Database*) que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE estableció en diciembre de 2019 ofrece una panorámica de las condiciones de internamiento en todos los Estados miembros y constituye un valioso instrumento, de acceso público, para las autoridades judiciales que han de tomar decisiones sobre cuestiones relacionadas con las condiciones de reclusión. El informe de dicha Agencia titulado «*Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality*» [Condiciones de reclusión penal en la Unión Europea: normas y realidad] presenta de forma sintética una selección de normas mínimas de reclusión penal en los Estados miembros.
- q) El 8 de diciembre de 2022, la Comisión adoptó una Recomendación sobre los derechos procesales de las personas sospechosas o acusadas sometidas a prisión provisional y sobre las condiciones materiales de reclusión⁹.

⁹ Recomendación (UE) 2023/681 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2022, sobre los derechos procesales de las personas sospechosas o acusadas sometidas a prisión provisional y sobre las condiciones materiales de reclusión (*DO L 86 de 24.3.2023, p. 44*).

- r) Junto con las normas mínimas aplicables a las condiciones de reclusión de conformidad con los derechos fundamentales, la Comisión recomienda que los Estados miembros inviertan en la reinserción social de los reclusos, teniendo en cuenta sus necesidades individuales. Para ayudar a las personas condenadas a penas de prisión a prepararse para su puesta en libertad y para facilitar su reinserción en la sociedad, los Estados miembros deben garantizar que todas ellas tengan acceso a programas educativos seguros, inclusivos y accesibles que satisfagan sus necesidades individuales además de tener en cuenta sus aspiraciones.
- s) El programa de dieciocho meses del Consejo para el período comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 31 de diciembre de 2024 da prioridad a la cooperación judicial y a la mejora de la eficiencia y la resiliencia generales de los sistemas judiciales, y también a la lucha contra el riesgo de exclusión social de las personas que son más vulnerables o que se encuentran en riesgo de exclusión, en el contexto de la aplicación del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- t) En la sesión informal del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior del 26 de enero de 2024, los Estados miembros expresaron su voluntad de reflexionar más detenidamente sobre la cuestión de los centros de reclusión de pequeño tamaño.
- u) El Simposio Europeo sobre las Residencias de Internamiento (pequeños centros de reclusión diferenciados entre sí e integrados en la comunidad), organizado los días 20 y 21 de marzo de 2024 por la red RESCALED¹⁰ con el patrocinio de la Presidencia belga, se centró en la reclusión en centros de pequeño tamaño y en las «residencias de internamiento». Durante el simposio se demostró que la reclusión en centros de pequeño tamaño contribuye a generar un sentimiento de comunidad más positivo y una mejor integración social y puede reducir las tasas de reincidencia. Este tipo de modos de reclusión contribuye por tanto al objetivo de crear comunidades más seguras con menores tasas de delincuencia.

¹⁰ RESCALED es una organización en red europea que tiene miembros en Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Croacia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Kosovo, Malta, los Países Bajos, Noruega, Portugal y Rumanía. Tiene también oficinas nacionales en seis países: Alemania, Bélgica, Chequia, los Países Bajos, Noruega y Portugal. Las diferentes oficinas nacionales, miembros y organizaciones asociadas apoyan, cada una a su manera, la implantación de residencias de internamiento.

- v) Las personas que están o han estado privadas de libertad son ciudadanos especialmente expuestos al riesgo de exclusión social; los objetivos en materia de empleo, cualificaciones y reducción de la pobreza fijados para 2030 por el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales también les conciernen.
- w) La reclusión sigue siendo un instrumento indispensable en nuestros sistemas de justicia penal. La existencia de modos de reclusión o tipos de centro diferenciados permite atender a las necesidades particulares de distintos grupos de reclusos, prestando atención a una serie de criterios que van desde la edad, el género o las circunstancias socioeconómicas hasta la naturaleza del delito cometido, el resultado de las valoraciones de riesgos realizadas o las relaciones con la víctima, además de tener en cuenta si la persona está en prisión preventiva o cumple una pena privativa de libertad. El entorno de reclusión más adecuado puede cambiar también a lo largo del periodo de reclusión.
- x) El gran corpus de investigación y las buenas prácticas ya existentes en diversos Estados miembros han demostrado que los centros de reclusión de pequeño tamaño son un instrumento que permite definir planteamientos de la rehabilitación social adaptados a cada caso, que facilita la construcción de relaciones personales y la modulación de las interacciones sociales, y que da prioridad a la responsabilización y la participación mutua a través de la integración en la comunidad local. Por centro de reclusión de pequeño tamaño debe entenderse una estructura de menor capacidad que los grandes centros penitenciarios. Esta menor capacidad puede resultar beneficiosa desde el punto de vista del entorno de vida, la seguridad dinámica y la inclusión social y, por tanto, puede dar lugar a un entorno más adecuado para la reinserción. Las residencias de internamiento, que son un modo de reclusión en centros de pequeño tamaño, deben entenderse como establecimientos de pequeñas dimensiones, diferenciados e integrados en la comunidad, que cuentan con programas adecuados centrados en la rehabilitación y la reinserción sociales en los que se tienen en cuenta las necesidades individuales y se presta atención al desarrollo de la autonomía y la asunción de responsabilidades.

- y) La existencia de centros de reclusión de pequeño tamaño en los Estados miembros y los avances realizados en este ámbito son de celebrar.
- z) Los centros de reclusión de pequeño tamaño promueven la creación de una sociedad inclusiva mediante planteamientos innovadores que tienen en cuenta los desafíos sociales a los que se da prioridad en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la Comisión Europea.
- aa) Los centros de reclusión de pequeño tamaño pueden ayudar a prevenir la reincidencia, asegurar la rehabilitación y la reinserción sociales de las personas privadas de libertad y contribuir a la construcción de comunidades más inclusivas.

Conclusiones del Consejo

Consideraciones generales:

1. Los Estados miembros y la Unión Europea desempeñan un papel fundamental en la protección de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de las personas privadas de libertad.
2. Es importante reafirmar el objetivo de promover la rehabilitación y la reinserción sociales de las personas que cumplen penas privativas de libertad.
3. La rehabilitación social influye de manera importante en el éxito de los procesos de reinserción en la sociedad de las personas privadas de libertad y reduce el riesgo de reincidencia.
4. Invertir en el desarrollo de programas de rehabilitación que tengan en cuenta las circunstancias individuales de las personas privadas de libertad podría ser una respuesta de la justicia penal a la radicalización.
5. La reclusión en centros de pequeño tamaño puede mejorar tanto las condiciones de trabajo del personal penitenciario como la calidad de vida de las personas privadas de libertad, además de facilitar la creación de un entorno constructivo para la reinserción.

6. Los centros de reclusión de pequeño tamaño pueden contribuir además al respeto de los derechos fundamentales y aumentar el sentimiento de seguridad en los propios centros.
7. La interacción respetuosa y constructiva con las personas privadas de libertad y entre ellas favorece la responsabilización y la autonomía y la integración en la comunidad local.
8. Los centros de reclusión de pequeño tamaño que proporcionan orientación para el retorno a la sociedad son uno de los medios posibles de facilitar la rehabilitación y la reinserción sociales y pueden contribuir así a minimizar los efectos negativos de la privación de libertad y el riesgo de reincidencia.
9. La participación de la comunidad en su conjunto y la cooperación de instituciones ajenas al sistema de justicia penal son de vital importancia para lograr la reinserción y prevenir la reincidencia.
10. Al reflexionar sobre las aplicaciones y los beneficios de la reclusión en centros de pequeño tamaño, es importante tener en cuenta las particularidades y las características específicas de cada Estado miembro, incluidos los diferentes sistemas jurídicos y las distintas opciones de actuación elegidas.

El Consejo invita a los Estados miembros:

11. A que sigan reflexionando sobre el ámbito de aplicación y las ventajas potenciales de modos de reclusión en centros pequeños, diferenciados e integrados en la comunidad, incluidas las residencias de internamiento, en comparación con las grandes instituciones penitenciarias.
12. A que realicen una labor de sensibilización respecto de los beneficios potenciales de la reclusión en centros de pequeño tamaño, incluidas las residencias de internamiento.
13. A que consideren, cuando proceda, la posibilidad de permitir el recurso a la reclusión en centros de pequeño tamaño y otras formas alternativas de privación de libertad que faciliten la rehabilitación social de los afectados, a fin de preparar mejor a los delincuentes para su reinserción en la sociedad y de ayudar a prevenir la reincidencia.
14. A que consideren, cuando proceda, la posibilidad de recurrir para la privación de libertad a centros de reclusión de pequeño tamaño, incluidas las residencias de internamiento, a fin de limitar los efectos negativos de la reclusión y garantizar que las personas privadas de libertad reciban mejores orientaciones sobre el regreso a la sociedad.

15. A que, allí donde se utilicen centros de reclusión de pequeño tamaño, establezcan, los criterios de selección aplicables a las personas privadas de libertad, como la naturaleza del delito cometido, el resultado de una evaluación de riesgos o los intereses de las víctimas. De conformidad con la legislación y los usos nacionales, se podría plantear la reclusión en centros de pequeño tamaño o la aplicación de formas alternativas de reclusión en el caso de personas vulnerables como las personas con discapacidad, las mujeres durante el embarazo o tras el parto, los menores de edad superior a la edad de responsabilidad penal o los jóvenes adultos.
16. A que reflexionen sobre la implantación de elementos de digitalización en los centros de reclusión de pequeño tamaño y, cuando proceda, al término de una evaluación de riesgos y tras haber tenido en cuenta los intereses de las víctimas, consideren la posibilidad de permitir la comunicación por medios digitales, de modo que las personas privadas de libertad puedan mantener el contacto con sus familias, gozar de mayor autonomía para solicitar un nuevo puesto de trabajo o seguir trabajando en sus puestos de trabajo anteriores, seguir cursos de formación o buscar alojamiento de cara a la puesta en libertad.
17. A que hagan un inventario de buenas prácticas en la utilización de la reclusión en centros de pequeño tamaño y compartan esta información con las instituciones y organismos pertinentes de la Unión Europea y de los demás Estados miembros.
18. A que tengan en cuenta las orientaciones recogidas en la Recomendación de la Comisión de 8 de diciembre de 2022 antes citada.
19. A que planteen la reclusión en centros de pequeño tamaño, incluidas las residencias de internamiento, como un medio para construir comunidades más inclusivas y, en definitiva, para contribuir a un futuro más justo y más inclusivo para las personas privadas de libertad.
20. A que faciliten al personal de los centros de reclusión de pequeño tamaño y a los profesionales que trabajen en ellos una formación específica sobre métodos de trabajo, deontología profesional y procedimientos, a fin de garantizar una mayor seguridad, la interacción con las personas privadas de libertad y la preparación para la rehabilitación y la reinserción sociales.

21. A que, cuando proceda, proporcionen a las personas privadas de libertad y recluidas en centros de pequeño tamaño oportunidades de acceder a un trabajo remunerado de utilidad general o ayudas para la integración social y profesional y la inscripción en programas educativos accesibles.
22. A que reflexionen sobre el modo de mejorar las capacidades y recursos de los servicios sociales y de otro tipo y de los agentes que intervienen en los procesos de reclusión, incluidos los centros de reclusión de pequeño tamaño, a fin de contribuir a la reinserción social y la mejora de las condiciones de internamiento.

El Consejo invita a la Comisión:

23. A que evalúe la necesidad de realizar estudios y análisis sobre la utilización de centros de reclusión de pequeño tamaño en todos los Estados miembros, para facilitar la difusión de las buenas prácticas de cada país y proporcionar una posible base empírica que fundamente el recurso a la reclusión en centros de pequeño tamaño como un modelo eficaz de internamiento propicio a la rehabilitación y a la reducción de la reincidencia.
24. A que organice reuniones de expertos para promover la sensibilización y el intercambio de buenas prácticas entre los responsables de la elaboración de políticas y los profesionales de la Justicia en relación con la reclusión en centros de pequeño tamaño, diferenciados e integrados en la comunidad y con el modo de superar dificultades y obstáculos.
25. A que, cuando proceda y teniendo en cuenta la situación y las características específicas de cada Estado miembro, promueva el recurso a la reclusión en centros de pequeño tamaño — incluidas las residencias de internamiento — como parte de su programa de defensa de los derechos protegidos por las políticas europeas en materia de justicia, educación, salud y bienestar, empleo, asuntos sociales e inclusión y vida familiar.

26. A que reflexione sobre las posibilidades de financiar con cargo a los fondos de la UE ya existentes y los que se puedan crear en el futuro —sin perjuicio de los futuros marcos financieros plurianuales— la creación, el desarrollo y la implantación de sistemas de reclusión en centros de pequeño tamaño, incluidas las residencias de internamiento, el desarrollo de capacidades en las juntas de gobierno municipales, la realización de proyectos piloto y la instauración de protocolos de formación y métodos de trabajo para el personal.
27. A que anime a los Estados miembros a que busquen financiación con cargo a los fondos de la UE ya existentes y los que se puedan crear en el futuro.
28. A que reflexione sobre las posibilidades de financiar organizaciones que puedan contribuir al desarrollo de sistemas de reclusión en centros de pequeño tamaño, como el Foro Europeo de Justicia Restaurativa, Children of Prisoners Europe (COPE) («Hijos de reclusos Europa»), la red de Academias Europeas de Formación Penitenciaria (EPTA), EuroPris y la Confederación de la Libertad Vigilada Europea.

El Consejo invita a la Comisión Europea y a los Estados miembros:

29. A que trabajen en estrecha colaboración con el Consejo de Europa y otras organizaciones, instituciones y organismos pertinentes para reflexionar sobre el modo de optimizar la cooperación y la sensibilización respecto de la posibilidad de desarrollar y utilizar sistemas de reclusión en centros de pequeño tamaño, incluidas las residencias de internamiento, como alternativa a la reclusión en grandes establecimientos penitenciarios.
