



**A8-0251/2017**

6.7.2017

# **INFORME**

sobre condiciones y sistemas penitenciarios  
(2015/2062(INI))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Joëlle Bergeron

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	19
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO.....	21
INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO .....	27
VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO	28

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre condiciones y sistemas penitenciarios (2015/2062(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Vistos los artículos 2, 6 y 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en particular sus artículos 4, 19, 47, 48 y 49,
- Vistos los artículos 3 y 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), los protocolos del CEDH y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes de 1987 y los informes del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT),
- Vistos los artículos 3 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,
- Vista la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, aprobada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989,
- Vistas las siguientes Observaciones Generales del Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas: n.º 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de niños, niñas y adolescentes, n.º 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia y n.º 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31),
- Vistas las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las declaraciones y principios adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General, las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la justicia adaptada a los menores, las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, concretamente la Recomendación CM/Rec (2006)2 sobre las normas penitenciarias europeas, la Recomendación CM/Rec (2006)13 sobre la figura de la prisión preventiva, las condiciones en que tiene lugar y las garantías contra el abuso de la misma, la Recomendación CM/Rec (2008)11 sobre las normas europeas para los delincuentes juveniles sometidos a sanciones o medidas, la Recomendación CM/Rec (2010)1 sobre las normas del Consejo de Europa relativas a la libertad condicional, y la Recomendación CM/Rec (2007)3 sobre las normas europeas relativas a sanciones y medidas comunitarias, así como las Recomendaciones adoptadas por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa,

- Vistas su Resolución, de 18 de enero de 1996, sobre las malas condiciones en las cárceles de la Unión Europea<sup>1</sup>, su Resolución, de 17 de diciembre de 1998, sobre las condiciones carcelarias en la Unión Europea: reorganización y penas de sustitución<sup>2</sup>, su Resolución, de 25 de noviembre de 2009, sobre el programa plurianual 2010-2014 relativo al Espacio de libertad, seguridad y justicia (programa de Estocolmo)<sup>3</sup> y su Resolución, de 15 de diciembre de 2011, sobre las condiciones de privación de libertad en la UE<sup>4</sup>,
- Vista la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>5</sup>,
- Vista la Decisión marco del Consejo 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas de prisión u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea<sup>6</sup> («traslado de los condenados»),
- Vista la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y regímenes de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas<sup>7</sup> («libertad vigilada y penas sustitutivas»),
- Vista la Decisión marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional<sup>8</sup> («orden de vigilancia europea»),
- Vista la Directiva (UE) 2016/800 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales<sup>9</sup>,
- Visto el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre la privación de libertad penal y sus alternativas: los derechos fundamentales en los traslados entre Estados miembros,
- Visto el Libro Verde de la Comisión, de 14 de junio de 2001, titulado «Reforzar la confianza mutua en el espacio judicial europeo – Libro Verde relativo a la aplicación de la legislación de justicia penal de la UE en el ámbito de la detención» (COM(2011)0327),

---

<sup>1</sup> DO C 32 de 5.2.1996, p. 102.

<sup>2</sup> DO C 98 de 9.4.1999, p. 299.

<sup>3</sup> DO C 285 E de 21.10.2010, p. 12.

<sup>4</sup> DO C 168 de 14.6.2013, p. 82.

<sup>5</sup> DO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

<sup>6</sup> DO L 327 de 5.12.2008, p. 27.

<sup>7</sup> DO L 337 de 16.12.2008, p. 102.

<sup>8</sup> DO L 294 de 11.11.2009, p. 20.

<sup>9</sup> DO L 132 de 21.5.2016, p. 1.

- Vista la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos acumulados C-404/15 y C-659/15 PPU, Pál Aranyosi y Robert Căldăraru,
- Vistos su Resolución, de 25 de noviembre de 2015, sobre la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas<sup>1</sup>, y el Manual UNODC sobre la gestión de reclusos extremistas violentos y la prevención de la radicalización conducente a la violencia en los establecimientos penitenciarios<sup>2</sup>,
- Vista su Declaración por escrito 0006/2011, de 14 de febrero de 2011, sobre la violación de los derechos fundamentales de los detenidos en la Unión Europea,
- Vistos los convenios, las recomendaciones y las resoluciones del Consejo de Europa sobre asuntos penitenciarios,
- Visto el Libro Blanco del Consejo de Europa sobre la superpoblación carcelaria, de 28 de septiembre de 2016,
- Vista la Recomendación CM/Rec (2007)3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las normas europeas relativas a sanciones y medidas comunitarias, aprobada por el Comité de Ministros el 22 de marzo de 2017,
- Vista la Recomendación CM/Rec (2012)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los reclusos extranjeros, aprobada por el Comité de Ministros el 10 de octubre de 2012,
- Vista la Recomendación CM/Rec (2012)5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el código ético europeo para el personal penitenciario, aprobada por el Comité de Ministros el 12 de abril de 2012,
- Vista la Recomendación CM/Rec (2008)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre las normas europeas para los delincuentes juveniles sometidos a sanciones o medidas, aprobada por el Comité de Ministros el 5 de noviembre de 2008)
- Visto el manual del Consejo de Europa para servicios penitenciarios y de libertad vigilada sobre radicalización y extremismo violento,
- Vistos los estudios del Observatorio Penal Europeo (EPO) titulados «From national practices to European guidelines: interesting initiatives in prisons management» (2013) y «National monitoring bodies of prison conditions and the European standards» (2015),
- Visto el artículo 52 de su Reglamento interno,
- Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género (A8-

---

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0410.

<sup>2</sup> [www.unodc.org/documents/brussels/News/2016.10\\_Handbook\\_on\\_VEPs.pdf](http://www.unodc.org/documents/brussels/News/2016.10_Handbook_on_VEPs.pdf)

0251/2017),

- A. Considerando que en 2014 había más de medio millón de reclusos en los establecimientos penitenciarios de la Unión, y que en dicha cifra se incluyen tanto las personas que cumplen una pena definitiva como aquellas acusadas de un delito y que están en prisión preventiva;
- B. Considerando que corresponde a los Estados miembros ocuparse de las condiciones penitenciarias y la gestión de las cárceles, si bien la Unión desempeña también un papel necesario en la protección de los derechos fundamentales de los reclusos y en la creación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia; que en el ámbito de competencias de la Unión se incluye la promoción del intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros que afrontan problemas comunes que plantean verdaderos desafíos en materia de seguridad dentro de Europa;
- C. Considerando que la situación en los establecimientos penitenciarios y las condiciones de reclusión, en ocasiones degradantes e inhumanas, existentes en algunos Estados miembros son extremadamente preocupantes, tal como evidencian varios informes como los del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa;
- D. Considerando que la superpoblación en las cárceles es un problema recurrente en la Unión, tal como reconocen más de un tercio de los Estados miembros y evidencian algunos informes, como la última edición de las Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa (SPACE), publicada el 14 de marzo de 2017; y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estima que la superpoblación en las cárceles contraviene el artículo 3 del CEDH;
- E. Considerando que la superpoblación obstaculiza la extradición o la transferencia de las personas condenadas debido a las preocupaciones por lo que respecta a las malas condiciones penitenciarias en el Estado de acogida; y que la situación en determinados Estados miembros sigue empeorando hasta el punto de hacerse insostenible en algunas de sus cárceles;
- F. Considerando que la superpoblación carcelaria pone gravemente en peligro la calidad de las condiciones de reclusión, puede favorecer los fenómenos de radicalización, tiene consecuencias adversas para la salud y el bienestar de los reclusos, es un obstáculo para la reinserción social y contribuye a crear un entorno laboral inseguro, complicado y poco saludable para el personal penitenciario;
- G. Considerando que, en su sentencia de 6 de octubre de 2005 en el asunto Hirst/Reino Unido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos confirmó que la supresión generalizada y automática del derecho de voto de los reclusos no es compatible con la democracia; que en Polonia, en 2011, el 58,7 % de los reclusos con derecho de voto participaron en las elecciones legislativas;
- H. Considerando que no existe una correlación entre la severidad de las penas y la disminución del nivel de delincuencia;
- I. Considerando que la privación de libertad es una situación particularmente inadecuada para algunas personas vulnerables, como los menores, las personas mayores, las

mujeres embarazadas y las personas que padecen incapacidad o enfermedad mental o física grave; que esas personas requieren una atención individualizada y adecuada;

- J. Considerando que el artículo 37 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño prevé que la privación de la libertad de los niños «se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda», y que «todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño»;
- K. Considerando que, según los datos de Eurostat, en 2014 más del 20 % de la población penitenciaria total estaba constituida por detenidos en espera de juicio;
- L. Considerando que la prisión preventiva debe utilizarse únicamente como medida de último recurso; que ningún menor debe permanecer en un establecimiento en el que esté expuesto a influencias negativas; y que siempre se deben tener en cuenta las necesidades específicas de la fase de desarrollo en que se encuentre el menor;
- M. Considerando que el encarcelamiento, incluida la prisión preventiva, debe utilizarse únicamente en casos legalmente justificados, y que se debería privilegiar la aplicación de penas alternativas a la privación de libertad —como el arresto domiciliario u otra pena—, en el caso de los reclusos que no supongan un peligro grave para la sociedad, manteniéndolos de ese modo en un entorno abierto o familiar y proporcionándoles un mejor acceso a los servicios sociales, los cuidados y la reinserción;
- N. Considerando que, en principio, los delincuentes juveniles siempre deben tener derecho a medidas alternativas a la reclusión independientemente del delito que hayan cometido;
- O. Considerando que, según los datos del Consejo de Europa para 2015, el 10,8 % por término medio de los reclusos de las cárceles europeas son extranjeros — en 2014 era el 13,7 %—, y que en la mayoría de los casos permanecen en prisión preventiva debido a un supuesto mayor riesgo de fuga;
- P. Considerando que el personal penitenciario lleva a cabo una función esencial en nombre de la comunidad y debe disfrutar de unas condiciones laborales que se ajusten a sus cualificaciones y que tengan en cuenta la naturaleza exigente de su trabajo; que, dado que el cometido del personal penitenciario es difícil y delicado, medidas como la mejora de la formación inicial y continua de dicho personal, el incremento de la financiación específica, el intercambio de las mejores prácticas, unas condiciones laborales dignas y seguras, y el aumento de los efectivos, son esenciales para garantizar que la privación de libertad en un establecimiento penitenciario se desarrolla en buenas condiciones; y que la formación continua ayudaría al personal penitenciario a afrontar los nuevos desafíos que surgen, como la radicalización en la cárcel;
- Q. Considerando que un personal penitenciario motivado, especializado y respetado constituye una condición previa para unas condiciones de reclusión humanas y, por lo tanto, para el éxito de conceptos de reclusión diseñados para mejorar la gestión de las cárceles, el éxito en la reinserción en la sociedad y la reducción del riesgo de radicalización y reincidencia;

- R. Considerando que las autoagresiones y el comportamiento violento de los reclusos se deben frecuentemente a la superpoblación y a unas condiciones de reclusión deplorables; que el hecho de que el personal no esté adecuadamente formado o cualificado es un factor adicional; y que en numerosas cárceles el nivel de tensión genera unas condiciones de trabajo particularmente difíciles para el personal, lo que ha dado lugar a diferentes acciones de protesta en los Estados miembros;
- S. Considerando que una administración penitenciaria eficiente debe estar dotada de financiación y personal adecuados para poder cumplir su misión de seguridad y rehabilitación;
- T. Considerando que la prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es una norma universal, aplicable a los adultos y también a los menores, y que toda violación de los derechos fundamentales de los reclusos que no se derive de restricciones esenciales para la privación de libertad va en detrimento de la dignidad humana;
- U. Considerando que el porcentaje de suicidios en los establecimientos penitenciarios de la Unión es particularmente alarmante;
- V. Considerando que la radicalización que se registra en numerosas cárceles de la Unión es un fenómeno muy preocupante que requiere especial atención y contra el que se debe luchar con los medios adecuados, sobre la base del pleno respeto de los derechos humanos y las obligaciones internacionales; que entre los factores que subyacen tras el auge de este fenómeno se pueden incluir las condiciones inhumanas de la detención y la superpoblación, elementos ambos que pueden reforzar la influencia de los reclutadores del extremismo violento;
- W. Considerando que la Unión ha facilitado fondos en el marco de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra la radicalización en las cárceles; que, habida cuenta del contexto de la seguridad en Europa, urge que cada Estado miembro adopte medidas para prevenir la radicalización en los centros penitenciarios; y que el intercambio de buenas prácticas a escala europea es un elemento esencial;
- X. Considerando que algunos de los sistemas y establecimientos penitenciarios actuales y una parte considerable de los edificios que se utilizan actualmente como cárceles en varios países europeos datan del siglo XIX; que ya no es adecuado utilizar en el siglo XXI algunos de esos edificios que se encuentran en unas condiciones deplorables que violan los derechos humanos fundamentales;
- Y. Considerando que de los estudios realizados se desprende que el desarrollo de una democracia representativa y de un diálogo constructivo dentro de las cárceles ha sido beneficioso para los reclusos, el personal y la sociedad en general, contribuyendo a mejorar la relación entre los reclusos y el personal;
1. Expresa su alarma por las condiciones de detención existentes en algunos Estados miembros y el estado de varias cárceles europeas; insta a los Estados miembros a que respeten las reglas en materia de privación de libertad establecidas en los instrumentos de Derecho internacional y en las normas del Consejo de Europa; recuerda que la privación



de libertad no equivale a privación de dignidad; pide a los Estados miembros que adopten mecanismos de control penitenciario independientes, conforme a lo establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT);

2. Pide a los Estados miembros que refuercen sus sistemas judiciales e inviertan en formación para los jueces;
3. Reafirma que las condiciones de reclusión son un elemento determinante para la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión, tal como el Tribunal de Justicia ha sostenido en los asuntos Aranyosi y Căldăraru; recuerda la importancia fundamental del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales contemplado en el Tratado de la Unión Europea;
4. Lamenta que la superpoblación carcelaria esté muy extendida en Europa; expresa su alarma por los nuevos niveles récord de superpoblación alcanzados en algunos Estados miembros; subraya que, según la última edición de las Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa, de 14 de marzo de 2017, el número de detenidos sigue superando el número de plazas disponibles en un tercio de las instituciones penitenciarias europeas; pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones del Libro Blanco del Consejo de Europa, de 28 de septiembre de 2016, sobre superpoblación carcelaria y la Recomendación R(99) 22 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 30 de septiembre de 1999, sobre la superpoblación carcelaria y la inflación de la población penitenciaria;
5. Señala que los Estados miembros calculan la capacidad de las cárceles y, por lo tanto, el nivel de superpoblación, sobre la base de parámetros espaciales que varían ampliamente de un país a otro, por lo que resulta difícil, cuando no imposible, hacer comparaciones a escala de la Unión;
6. Lamenta que, en numerosos casos, la superpoblación carcelaria tenga consecuencias graves para la seguridad del personal penitenciario y los reclusos, e influya en las condiciones de vida y sanitarias, las actividades propuestas, los cuidados médicos y psicológicos, así como la rehabilitación y el seguimiento de los reclusos; insta a los Estados miembros a que establezcan sistemas y bases de datos para el seguimiento en tiempo real de las condiciones de detención de los reclusos, y a que garanticen una distribución eficiente de la población reclusa;
7. Afirma que el aumento de la capacidad de las cárceles no es la única solución para evitar la superpoblación, teniendo en cuenta que la población penitenciaria tiende a aumentar al mismo ritmo que aumenta la capacidad de las prisiones; pide, no obstante, a los Estados miembros que asignen recursos suficientes para la renovación y modernización de las cárceles, a fin de dar prioridad a pequeñas unidades que acojan a un número limitado de presos, ofrecer unas condiciones de reclusión dignas, crear espacios colectivos que permitan cumplir los objetivos de realización de actividades y socialización, fomentar la rehabilitación y reinserción en la sociedad, desarrollar más estructuras educativas y garantizar un entorno más seguro tanto para los reclusos como para el personal;

8. Considera que la existencia de normas en materia de reclusión diferenciadas en función de los reclusos y su nivel de peligrosidad es una solución pertinente para evitar la reincidencia y favorecer la reinserción en la sociedad; reitera que deben asimilarse las medidas de reinserción y comenzar a aplicarse durante la reclusión; anima a los Estados miembros a que tengan en cuenta el tipo de delito cometido cuando decidan cómo distribuir a la población penitenciaria, evitando el contacto de los presos con penas de corta duración y de los condenados por delitos menores con los presos con penas de larga duración;
9. Hace un llamamiento a los Estados miembros para que propongan a los reclusos un programa equilibrado de actividades y les permitan pasar tantas horas al día fuera de sus celdas como sea necesario para alcanzar un nivel adecuado de interacción social y humana y reducir el nivel de frustración y violencia; destaca que las instalaciones para los reclusos, y, en particular, las condiciones de sueño, deben respetar la dignidad humana y la intimidad y cumplir requisitos sanitarios e higiénicos, teniendo debidamente en cuenta las condiciones climáticas y especialmente la superficie, el contenido cúbico de aire, la iluminación, evitando unos niveles elevados de ruido, la calefacción y la ventilación; pide a los Estados miembros que adopten una definición común del «espacio mínimo» que se debe proporcionar a cada recluso; recuerda que la Comisión se refirió recientemente a la posibilidad de poner a disposición de los Estados miembros financiación con cargo a los Fondos Estructurales de la Unión;
10. Pide a los Estados miembros que consideren la posibilidad de contratar, en el marco de la ejecución de las sanciones, a voluntarios para apoyar al personal profesional, con vistas a crear vínculos que propicien la reinserción de los individuos en la sociedad; estima que las funciones de los voluntarios deben diferenciarse claramente de las del personal profesional y enmarcarse dentro de sus competencias;
11. Sugiere a los Estados miembros que nombren a un inspector general para los centros penitenciarios, como ya existe en algunos Estados miembros, a fin de contar con una instancia independiente para evaluar las condiciones de reclusión;
12. Expresa su inquietud a la vista de la creciente privatización de los sistemas penitenciarios en la Unión, y recuerda que esa opción deja a menudo muchas cuestiones abiertas en lo que respecta a su impacto en las condiciones de reclusión y el respeto de los derechos fundamentales; lamenta que se hayan realizado muy pocos estudios comparativos para evaluar los costes y la calidad de la gestión por lo que se refiere a las cárceles públicas y las privadas; señala que las labores fundamentales de orientación, seguimiento y administración deben seguir estando bajo la autoridad del Estado;
13. Subraya que la prisión preventiva debe ser una medida de último recurso, utilizada en casos estrictamente necesarios y durante el período más breve posible, en consonancia con el Código de Procedimiento Penal nacional aplicable; lamenta que en numerosos Estados miembros se recurra sistemáticamente a la prisión preventiva, circunstancia que, combinada, entre otras cosas, con unas malas condiciones penitenciarias, entraña una violación de los derechos fundamentales de los reclusos; considera que para resolver el problema del uso excesivo de la detención preventiva se precisan soluciones innovadoras, incluyendo la modernización de los Códigos de Procedimiento Penal y el refuerzo del poder judicial;

14. Recuerda que las Reglas Penitenciarias Europeas, aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, subrayan que los reclusos deben poder participar en elecciones y referendos, así como en otros aspectos de la vida pública, en la medida en que su derecho a hacerlo no esté restringido por la legislación nacional; recuerda que la participación en actividades electorales permite a los reclusos volver a ser miembros activos de la sociedad, lo cual contribuye a su proceso de reinserción; insta a los Estados miembros a que faciliten el acceso práctico de los reclusos al ejercicio de los derechos electorales, por ejemplo mediante la instalación de cabinas de votación dentro de las cárceles en jornadas electorales;
15. Insiste en que debe ponerse 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 —como la prestación social sustitutoria o la vigilancia electrónica—, y minimizando el recurso a la detención preventiva;
16. Hace un llamamiento a los Estados miembros para que garanticen que, aparte del carácter punitivo de la pena, también se tome en consideración el desarrollo de las capacidades prácticas y la rehabilitación de los reclusos, a fin de mejorar la gestión de la pena, lograr la reinserción social y reducir la reincidencia; señala que, en el caso de las penas de corta duración y en comparación con medidas alternativas, el encarcelamiento conduce a un número mayor de casos de reincidencia;
17. Anima a los Estados miembros a que adopten medidas de revisión de las penas, en particular para las penas de más corta duración, incluyendo el recurso al régimen de semilibertad, la ejecución de la pena durante las vacaciones para evitar que el recluso pierda su empleo, la prestación social sustitutoria y un mayor recurso al arresto domiciliario y la vigilancia electrónica; estima además pertinente reforzar la individualización de la pena para permitir una mejor ejecución;
18. Considera que, para ser eficaz, la introducción de nuevas medidas no privativas de libertad debe ir acompañada de otras medidas, tales como reformas penales, educativas y sociales, destinadas a fomentar la reinserción y el contacto con el entorno social y económico exterior; estima, a ese respecto, que las administraciones penitenciarias deben establecer unos vínculos sólidos con las comunidades locales, elaborando documentos explicativos y pruebas estadísticas para persuadir a la opinión pública de que son necesarias medidas no privativas de libertad para reducir la reincidencia y garantizar la seguridad a largo plazo en nuestra sociedad; destaca a ese respecto las buenas prácticas existentes en los países escandinavos;
19. Pide a la Comisión que lleve a cabo un estudio comparativo para analizar las medidas alternativas de los Estados miembros y apoyar la difusión de las mejores prácticas nacionales;
20. Pide a todos los Estados miembros que adopten medidas reforzadas para el seguimiento de los reclusos tras abandonar la cárcel cuando hayan cumplido condenas por delitos graves; sugiere que tras la puesta en libertad se adopten medidas de seguimiento y se convoque una audiencia presidida por un juez a la que asistan agentes de libertad vigilada y de reinserción para evaluar la reinserción en la sociedad y el riesgo de reincidencia;

21. Subraya que en la Decisión marco sobre libertad vigilada y penas sustitutivas se establece una serie de mecanismos de reconocimiento mutuo aplicables a las medidas puestas en práctica por los Estados miembros, como las limitaciones de los desplazamientos, la prestación social sustitutoria, las restricciones en materia de comunicaciones y las medidas de alejamiento, y que en la Decisión marco sobre la orden de vigilancia europea se prevé igualmente la prisión provisional;
22. Pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones específicas relativas a las condiciones carcelarias para los reclusos vulnerables; lamenta que en ocasiones las personas afectadas por una enfermedad mental permanecen recluidas simplemente porque en el exterior no existen los servicios apropiados, y recuerda que, según el CEDH, el tratamiento inadecuado de personas aquejadas de una enfermedad mental puede equivaler a una violación del artículo 3 del CEDH y, en el caso de los reclusos con tendencias suicidas, también de su artículo 2 (derecho a la vida);
23. Lamenta que en algunos Estados miembros no se tenga plenamente en cuenta la situación vulnerable de los reclusos de edad avanzada y con discapacidad; pide a los Estados miembros que garanticen que se pone en libertad a los reclusos de edad avanzada que queden incapacitados y que se facilita la infraestructura necesaria a los reclusos con discapacidad;
24. Pide a los Estados miembros que actúen contra toda forma de trato discriminatorio de los reclusos por razón de orientación sexual o identidad de género, y que garanticen los derechos de los reclusos a la sexualidad;
25. Destaca que las reclusas tienen necesidades específicas y deben tener acceso a servicios y controles médicos adecuados, así como a medidas de higiene apropiadas; pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones en vigor relativas al tratamiento de las reclusas, evitando cualesquiera discriminaciones por razones de sexo;
26. Considera esencial que se preste especial atención a las necesidades de las mujeres embarazadas durante el embarazo en el medio carcelario y también después de dar a luz, poniendo a su disposición zonas adecuadas para la lactancia y cuidados de enfermería cualificados y especializados; considera oportuno examinar modelos alternativos que tengan en cuenta el bienestar de los niños en los centros penitenciarios; afirma que la separación automática de madres e hijos ocasiona graves trastornos emocionales a los niños y puede asimilarse a una condena adicional tanto para las madres como para los hijos;
27. Manifiesta su preocupación a la vista del elevado número de suicidios registrado en las cárceles; solicita a cada uno de los Estados miembros que elabore un plan de acción nacional para la prevención del suicidio entre los reclusos;
28. Anima a los Estados miembros a que garanticen que los reclusos mantienen contactos periódicos con sus familiares y amigos, permitiéndoles cumplir sus penas en centros cercanos a su domicilio y favoreciendo las visitas, las llamadas telefónicas y el uso de los medios de comunicación electrónicos, previa autorización del juez y bajo la supervisión de la administración penitenciaria, con el fin de preservar los lazos familiares; recuerda que la noción de familia debe interpretarse en sentido amplio para

incluir las relaciones que no se hayan formalizado; considera que es importante prever unas condiciones adecuadas para el mantenimiento de esos vínculos;

29. Condena la política penitenciaria de alejamiento que aplican algunos Estados miembros ya que constituye un castigo añadido para las familias de los reclusos; insta a elaborar medidas que permitan el acercamiento de todos los reclusos que estén lejos de sus hogares, salvo si la autoridad judicial se pronuncia en contra por razones justificadas desde el punto de vista legal; recuerda que, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, recluirla a una persona en una cárcel situada tan lejos de su familia que las visitas de los familiares sean muy difíciles o incluso imposibles puede constituir una violación del artículo 8 del CEDH (el derecho al respeto de la vida privada y familiar);
30. Insiste en la importancia de garantizar que se trata a los menores reclusos teniendo en cuenta su interés superior, lo que incluye mantenerlos separados de los adultos en todo momento, incluso durante los traslados penitenciarios, y que disfruten del derecho a mantener el contacto con sus familias, salvo si un tribunal decide lo contrario; lamenta que en algunos Estados miembros los delincuentes juveniles sean reclusos en establecimientos junto a los adultos, por lo que quedan expuestos al riesgo de abusos y violencia y privados de la atención específica que un grupo tan vulnerable necesita; recuerda que en la Directiva (UE) 2016/800 relativa a las garantías procesales de los menores se afirma que es preferible aplicar medidas alternativas; pide a los Estados miembros que abran centros de atención para adolescentes;
31. Recuerda que los menores reclusos deben recibir el cuidado, la protección y toda la asistencia individual (social, educativa, profesional, psicológica, médica y física) que puedan necesitar con arreglo a su edad, sexo y personalidad; anima a los Estados miembros a que promuevan los centros educativos cerrados con atención psiquiátrica infantil para los menores más difíciles, en lugar de recurrir al encarcelamiento; pide a los Estados miembros que proporcionen un cuidado particular y una protección especial a los menores reclusos;
32. Pide a los Estados miembros que faciliten unos servicios educativos apropiados para los reclusos juveniles; señala que los menores reclusos deben tener acceso a programas que los preparen con antelación para su regreso a sus comunidades y en los que se preste la máxima atención a sus necesidades emocionales y físicas, sus relaciones familiares, sus posibilidades de acceso a una vivienda, la escolarización y el empleo, y su estatus socioeconómico;
33. Anima a la Comisión a que cree grupos de trabajo específicos compuestos por representantes de los ministerios de Justicia de los Estados miembros y autoridades nacionales, así como organizaciones no gubernamentales que operen en ese sector, con el fin de facilitar el intercambio de las mejores prácticas;
34. Destaca que los menores reclusos deben mantener contactos periódicos e intensos con sus padres, familiares y amigos a través de visitas y correspondencia, salvo que se establezcan restricciones por el interés superior del menor o en interés de la justicia; recuerda que las restricciones de ese derecho nunca deben utilizarse como un castigo;
35. Pide a la Comisión que promueva políticas destinadas a superar la discriminación que

podrían sufrir los hijos de reclusos, desde la perspectiva del fortalecimiento de la integración social y la construcción de una sociedad integradora y justa;

36. Reconoce el derecho de los niños a mantener contacto directo con su progenitor recluso y, al mismo tiempo, reitera el derecho del recluso a ejercer su función de cuidado de sus hijos; estima, a ese respecto, que las cárceles deben contar con un espacio infantil apropiado en el que se ocupen de los niños funcionarios de prisiones debidamente formados, asistentes sociales y voluntarios de ONG que pueden asistir a los niños y a sus familias durante las visitas a la cárcel;
37. Pide a la Comisión que considere la posibilidad de elaborar un memorándum de acuerdo a escala de la Unión con el fin de asegurar el mantenimiento de la relación parental con los progenitores reclusos y de permitir a los progenitores estar presentes en momentos importantes de la educación de sus hijos, salvaguardando así los intereses de los menores;
38. Subraya que los presos recluidos en un Estado miembro distinto del Estado de residencia tienen más dificultades para mantener el contacto con sus familias;
39. Pide a los Estados miembros que sigan las recomendaciones en vigor relativas al tratamiento de los reclusos extranjeros, basadas en su derecho a no ser discriminados, y que, en particular, promuevan la intervención de mediadores culturales;
40. Pide a los Estados miembros que utilicen el aislamiento solo como último recurso y cuando el detenido suponga un peligro para los demás reclusos o para sí mismo, y prevean todos los mecanismos posibles para prevenir los abusos; pide asimismo a los Estados miembros que dejen de aplicar el régimen de aislamiento a los menores;
41. Pide a los Estados miembros que luchen contra el fenómeno del tráfico de drogas y sustancias ilegales en las cárceles de manera más eficaz;
42. Recuerda el principio del derecho universal a la salud, y pide a los Estados miembros que garanticen el acceso a una atención sanitaria adecuada y a las instalaciones médicas apropiadas en prisión, y que velen por que los reclusos tengan acceso a la atención sanitaria siempre que sea necesario, destinando al efecto a personal médico cualificado en número suficiente en cada centro penitenciario; manifiesta su preocupación a la vista de las dificultades que tienen los reclusos en varios Estados miembros para consultar a un médico u obtener ayuda psicológica;
43. Insta a los Estados miembros a que garanticen que los reclusos con patologías graves o crónicas, incluidos los que padezcan cáncer, reciban el tratamiento específico que necesiten;
44. Pide a aquellos Estados miembros que no apliquen todavía esas prácticas que consideren la posibilidad de revisar por razones humanitarias las condenas de los presos que estén gravemente enfermos, previa autorización judicial y teniendo en cuenta el grado de peligrosidad de los presos y el dictamen de un comité de expertos;

45. Solicita a los Estados miembros que luchen contra el fenómeno creciente de la radicalización en prisión, salvaguardando al mismo tiempo la libertad religiosa y evitando toda discriminación relacionada con la práctica de un credo religioso en particular; subraya que los programas específicos destinados a un grupo determinado de reclusos, como aquellos considerados como «radicalizados», deben respetar los mismos criterios de derechos humanos y las mismas obligaciones internacionales aplicables a cualquier otro recluso; recomienda que las administraciones penitenciarias informen a las autoridades competentes acerca de la radicalización de personas;
46. Subraya que unas condiciones de reclusión inhumanas, los malos tratos y la superpoblación pueden ser factores de aumento del riesgo de radicalización;
47. Considera que la radicalización puede combatirse eficazmente por medios como la mejora de la detección de los signos tempranos del fenómeno (por ejemplo, formando al personal y mejorando la recopilación de información penitenciaria), la mejora de los mecanismos para hacer frente a comportamientos extremistas, el desarrollo de medidas educativas y el apoyo al diálogo y la comunicación entre las distintas confesiones; considera que un mejor sistema de tutoría, una mayor atención psiquiátrica y encuentros con personas desradicalizadas son elementos esenciales para luchar contra la radicalización; recuerda que los jóvenes son particularmente vulnerables frente a la propaganda de las organizaciones terroristas; anima a los Estados miembros a poner en marcha programas de desradicalización;
48. Opina que, en el marco de sus actividades de seguimiento, los Estados miembros deberían señalar los reclusos radicalizados más peligrosos a la atención de las autoridades judiciales o las autoridades nacionales competentes en materia de lucha contra el terrorismo;
49. Anima a los Estados miembros a intercambiar buenas prácticas para prevenir y luchar contra la radicalización en las cárceles y los centros de detención para menores; recuerda que la Unión ha facilitado fondos en el marco de la Agenda Europea de Seguridad para apoyar la formación del personal penitenciario con el fin de luchar contra la radicalización en las cárceles; pide a los Estados miembros que hagan pleno uso del Centro de Excelencia de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR) y, en concreto, que intercambien más conocimientos a través de su Grupo de trabajo sobre prisión y libertad vigilada;
50. Señala que las normas de detención diferenciadas para los reclusos considerados radicalizados o que han sido reclutados por organizaciones terroristas son una posible medida para frenar la radicalización en las cárceles; advierte, no obstante, de que dichas medidas deben imponerse únicamente tras un examen caso por caso, basarse en una decisión judicial y estar sujetas a revisión por las autoridades judiciales competentes;
51. Destaca que el personal penitenciario lleva a cabo, en nombre de la comunidad, una labor muy exigente y, por lo tanto, debe percibir una remuneración adecuada y disfrutar de unas condiciones laborales dignas que incluyan ayuda psicológica gratuita y líneas de asistencia telefónicas específicas para proporcionar apoyo al personal que afronte problemas que puedan afectar a su trabajo;

52. Recuerda que el reconocimiento social y la formación sistemática del personal penitenciario son esenciales para garantizar unas condiciones de reclusión adecuadas y seguras dentro de las cárceles; anima a los Estados miembros a que compartan información, intercambien y apliquen buenas prácticas y adopten un código de conducta y ético para su personal penitenciario; solicita al efecto que se convoque una asamblea general de las administraciones penitenciarias en la que deben participar representantes del personal penitenciario;
53. Recuerda el papel fundamental que desempeña el diálogo social con el personal penitenciario, así como la necesidad de contar con su participación a través de la información y la consulta, especialmente al desarrollar nuevos conceptos de reclusión diseñados para mejorar las condiciones y los sistemas penitenciarios, incluidos aquellos destinados a contener las amenazas de radicalización;
54. Pide a los Estados miembros que garanticen un diálogo periódico entre los reclusos y el personal penitenciario, ya que una buena relación laboral entre el personal y los reclusos es un elemento esencial de la seguridad dinámica, a fin de mitigar posibles incidentes o restablecer el orden a través de un proceso de diálogo;
55. Pide a los Estados miembros que animen a los directores de establecimientos penitenciarios a que se comprometan a crear consejos penitenciarios en todos los establecimientos;
56. Pide a la Comisión que ponga en marcha un Foro Europeo sobre las condiciones carcelarias con el fin de promover el intercambio de las mejores prácticas entre expertos y profesionales en todos los Estados miembros;
57. Pide a la Comisión y a las instituciones de la Unión que adopten las medidas necesarias, dentro de su ámbito de competencias, para garantizar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los reclusos y particularmente de las personas vulnerables, los menores, los enfermos mentales, las personas con discapacidad y las mujeres, incluida la adopción de normas y reglas europeas comunes de reclusión en la totalidad de los Estados miembros;
58. Pide a la Comisión que supervise y recopile información y estadísticas sobre las condiciones de reclusión en todos los Estados miembros y sobre cualesquiera casos de violación de los derechos fundamentales de los reclusos, sobre la base del respeto del principio de subsidiariedad; pide a los Estados miembros que permitan a los diputados al Parlamento Europeo ejercer su derecho de acceso a los centros carcelarios y de detención sin obstáculos;
59. Pide a los Estados miembros que adopten una Carta Europea de Establecimientos Penitenciarios, de conformidad con la Recomendación 1656/2004 del Consejo de Europa, de 27 de abril de 2004;
60. Solicita a los Estados miembros que favorezcan las políticas de reinserción de los reclusos en la vida civil, en particular aquellas destinadas a eliminar las barreras estructurales que impiden la reinserción de los antiguos reclusos en la sociedad, y elaboren políticas de seguimiento y revisión de las penas; recuerda que la reincidencia



es menos frecuente cuando los reclusos pasan de la vida en la cárcel a la vida fuera de la cárcel de manera gradual;

61. Considera que entender los sistemas de justicia penal basándose en las nociones de reparación y protección conlleva automáticamente un mayor respeto por la dignidad humana individual, en la medida en que se aspira a la protección de la sociedad y a la rehabilitación de la persona facilitando la consecución de los objetivos de reeducación de la pena, la reinserción social de los reclusos y la reducción de la reincidencia; lamenta que el desarrollo de la mediación y de prácticas reparadoras en lugar del recurso a los procedimientos disciplinarios sea prácticamente inexistente en la mayoría de los Estados miembros; anima a los Estados miembros a que den prioridad a políticas y reglamentaciones centradas en una justicia reparadora y basada en la mediación que utilice instrumentos sociales, económicos y culturales en lugar de medidas exclusivamente punitivas;
62. Subraya la importancia de proporcionar a los reclusos acceso a las cualificaciones educativas y profesionales; anima a los Estados miembros a que ofrezcan a todos los reclusos actividades útiles, tales como formación educativa u oportunidades de trabajo conforme a las normas internacionales, con vistas a la resocialización de los reclusos y para proporcionarles herramientas para llevar una vida no delictiva tras cumplir la pena de cárcel; anima a los Estados miembros a garantizar que los reclusos trabajan, estudian para obtener una cualificación o asisten a cursos de formación durante el período de reclusión, a fin de gestionar mejor su tiempo y preparar su reinserción en la sociedad; considera indispensable que los menores tengan acceso a la escolarización y a la formación profesional;
63. Anima a los Estados miembros a que desarrollen herramientas para apoyar la vuelta de los reclusos a la vida laboral a fin de determinar las posibilidades de empleo en función de las necesidades locales, a que organicen y supervisen la formación y el trabajo de la manera más personalizada posible, y a que dialoguen constantemente con los representantes de los empresarios; exhorta a los Estados miembros a que establezcan sistemas de formación para incitar a los empresarios y las empresas privadas a proporcionar a los reclusos formación profesional con vistas a contratarlos al final del período de reclusión; anima a los Estados miembros a establecer incentivos, incluidos de carácter financiero y fiscal, para los empresarios que deseen contratar a reclusos o para animar a los antiguos reclusos a crear su propio negocio; anima asimismo a los Estados miembros a que establezcan puntos de contacto para los reclusos liberados en los que se facilite información y apoyo para las actividades de búsqueda de empleo y el aprendizaje a distancia obligatorio y bajo un control estricto;
64. Recuerda que el Fondo Social Europeo es un instrumento financiero de la Unión cuyo objetivo es mejorar las perspectivas de empleo de millones de europeos, en particular de aquellos con dificultades para encontrar trabajo, incluidos los reclusos y los antiguos delincuentes; celebra la puesta en marcha de proyectos para ayudar a los reclusos a reintegrarse en la sociedad y el mercado laboral tras cumplir su pena;
65. Subraya que ningún trabajo realizado por un recluso debe ser considerado como una forma de castigo, y que se debe luchar contra cualquier posible abuso; señala que las oportunidades de trabajo que se ofrezcan a los reclusos deben ser pertinentes según las

normas y las técnicas laborales de hoy en día y estar organizadas de modo que funcionen en el marco de sistemas de gestión y procesos de producción modernos; pide a los Estados miembros que mejoren las condiciones actuales de remuneración del trabajo en la cárcel; pide a la Comisión que realice un estudio comparativo de los sueldos de los reclusos en los Estados miembros con el fin de determinar unos niveles de remuneración justos y sostenibles que permitan trabajar a todos y cada uno de los reclusos;

66. Anima a los Estados miembros a compartir las mejores prácticas sobre programas educativos, de rehabilitación y de reinserción, particularmente con el fin de mejorar la reinserción tras abandonar la cárcel y contribuir a evitar la reincidencia y una mayor radicalización;
67. Pide a las instituciones de la Unión que, en la medida de lo posible, contribuyan técnica y económicamente a la mejora de las condiciones y los sistemas penitenciarios, especialmente en aquellos Estados miembros que afrontan graves dificultades financieras;
68. Pide a la Comisión que publique informes detallados sobre la situación de los establecimientos penitenciarios en Europa cada cinco años a partir de la aprobación de la presente Resolución, incluyendo en ellos un análisis en profundidad de la calidad de la educación y la formación proporcionadas a los reclusos, así como una evaluación de los resultados (incluido el índice de reincidencia) de las medidas alternativas a la reclusión;
69. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión, a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros, así como al Consejo de Europa, a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, al comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa y al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Aunque pueda parecer extraño, a nivel del Consejo de Europa, el porcentaje de población penitenciaria ha disminuido un 7 % entre 2013 y 2014. La proporción de reclusos para cada 100 plazas ha pasado de 99 reclusos en 2011 a 96 reclusos en 2013, y a 94 reclusos en 2014, según la edición de 2014 de las Estadísticas penales anuales del Consejo de Europa (SPACE), publicadas el 8 de marzo de 2016. Pero la situación sigue siendo problemática en numerosos países, entre los que figuran algunos Estados miembros como Hungría, Bélgica, Grecia, España, Francia, Portugal e Italia. Si las cárceles de Europa se aproximan a la saturación de su capacidad de acogida, los centros de reclusión preventiva la superan con regularidad. Con 1 600 324 reclusos en Europa en 2014, esa cifra —que comprende tanto a las personas encarceladas en cumplimiento de una condena, como a las que se hallan en prisión preventiva y a la espera de una sentencia— constituye un auténtico problema humano. A la privación de libertad que, en esencia es la pena a la que los reclusos se enfrentan, a menudo hay que añadir unas condiciones de reclusión que pueden ser calificadas de inhumanas o degradantes, con arreglo al artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

A esa dificultad se añaden otros problemas como unas estructuras penitenciarias anticuadas, la ausencia de cuidados y de seguimiento médico, la violencia tanto entre los reclusos como entre estos y el personal penitenciario; personal a menudo insuficiente y con falta de consideración. A menudo, en algunos Estados miembros no se tienen en cuenta los medios destinados a la preparación de la reinserción intramuros y al seguimiento sociojudicial, hasta el punto de que el porcentaje de reincidencia y de reencarcelación puede ser superior al 50 % en los 5 años siguientes a la salida del establecimiento penitenciario. Así pues, es conveniente fomentar el desarrollo de un acompañamiento educativo y social preparatorio para la liberación de los reclusos, así como un seguimiento sociojudicial posterior a la reclusión para mejorar la gestión de la pena, lograr la reinserción social y reducir el riesgo de reincidencia.

La ponente estima que urge enfrentarse a la realidad de cara. Los hechos son evidentes y ponen de manifiesto que los sistemas «totalmente represivos» son ineficaces e incluso contraproducentes. Es necesario apoyar las buenas prácticas existentes en diferentes Estados miembros, en particular en los países escandinavos que privilegian las penas alternativas, la atención médico-social de los reclusos y la preparación a la reinserción a través de sistemas penitenciarios abiertos. La nueva concepción que deberíamos tener de la política penitenciaria debería dejar más lugar a las medidas que limitan la privación de la libertad como opción alternativa a la reclusión.

Dicho esto, cabe tener presente que, más allá de la privación de libertad y de la ejecución de la pena, las cárceles han de servir para conseguir la reinserción de los reclusos. Probablemente, a través de un mejor seguimiento de los reclusos, la individualización de las penas impuestas, la atención a los enfermos psiquiátricos que imperativamente deben ser ingresados en establecimientos ad hoc, la atención especial a los reclusos más frágiles para limitar el riesgo de suicidio, sin dejar de prestar atención al fenómeno de la radicalización, lograremos crecer y proteger mejor a nuestras sociedades del efecto boomerang de las cárceles.

La protección de los derechos fundamentales de los reclusos y la preservación de la dignidad humana deben hallarse bien presentes en este informe. Por desgracia, cada año, el Comité

Europeo para la Prevención de la Tortura y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos constatan violaciones frecuentes de estos últimos.

No nos engañemos. No existe una única solución, sino varias, que deberían servir para poner en práctica la voluntad política real de los Gobiernos y de la Unión.

12.5.2017

## **OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS DE LA MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO**

para la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

sobre sistemas y condiciones penitenciarias  
(2015/2062(INI))

Ponente de opinión: Barbara Matera

### **SUGERENCIAS**

La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género pide a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de Resolución que apruebe:

- A. Considerando que, por término medio, las mujeres representan el 4,5 % de la población penitenciaria en los 28 Estados miembros y que el creciente número de reclusas se debe en parte al deterioro de las condiciones económicas de las mujeres; que la separación de las reclusas por edad es un principio fundamental de la protección de menores; y que todo centro penitenciario debe disponer de un ala consagrada al alojamiento de las reclusas vulnerables;
- B. Considerando que frecuentemente las reclusas son madres y que son las únicas personas con guarda y custodia exclusiva de los hijos pequeños; y que, como consecuencia al reparto territorial desequilibrado de los centros aptos para acogerlas, estas mujeres se encuentran a menudo lejos de sus hijos y están más afectadas por la ruptura de los vínculos familiares;
- C. Considerando que el carácter no mixto de las actividades y el aislamiento de los pabellones reservados para las mujeres en los centros penitenciarios que albergan a personas de ambos sexos dificultan singularmente el acceso de las mujeres a instalaciones comunes, como los servicios sanitarios, las zonas socioculturales, los campos de deportes o las bibliotecas; que no todas las reclusas tienen la posibilidad de ocupar un puesto en los servicios centrales del centro penitenciario debido a que se les prohíbe acceder a determinadas instalaciones comunes; y que este acceso, que debe garantizarse a las reclusas, las ayuda a reconstruir sus vidas sociales y contribuye a que la vida en prisión sea menos alineante, lo que es un requisito previo para toda reinserción;
- D. Considerando que la Regla Penitenciaria Europea 19.7 establece que «se tomarán medidas

especiales a fin de asegurar las necesidades higiénicas de las mujeres» y que la Regla Mínima 23.1 de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos establece que «en los establecimientos para mujeres deben existir instalaciones especiales para el tratamiento de las reclusas embarazadas, de las que acaban de dar a luz y de las convalecientes»; que, no obstante, los Estados miembros no respetan frecuentemente estas normas, y, como hace notar el Observatorio Europeo de las Prisiones, en la práctica, las necesidades higiénicas específicas de las mujeres no siempre se recuerdan ni se respetan;

- E. Considerando que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) pide que se emplee personal mixto en las prisiones, y que las personas privadas de libertad solo deberán ser reconocidas por personal del mismo sexo y que cualquier reconocimiento que requiera que un preso se desnude deberá realizarse fuera de la vista del personal de custodia del sexo opuesto; que las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusos establecen que «ningún funcionario del sexo masculino penetrará en la sección femenina sin ir acompañado de un miembro femenino del personal» y que «la vigilancia de las reclusas será ejercida exclusivamente por funcionarios femeninos»; pero que estas prácticas no siempre se respetan en los Estados miembros;
1. Pide a los Estados miembros que recaben información sobre todos los aspectos del encarcelamiento, que desglosen todos los datos por género y que publiquen las estadísticas con objeto de comprender los crímenes y delitos más frecuentes cometidos por mujeres y que examinen, asimismo, formas alternativas de detención en el caso de delitos menores; pide a los Estados miembros, en este contexto, que adopten todas las medidas necesarias para combatir el hacinamiento carcelario, que en ningún caso debe constituir un obstáculo a la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres;
  2. Pide a los Estados miembros que aseguren que las prisiones cumplen todas las necesidades higiénicas y sanitarias de las mujeres, incluidos los cuidados ginecológicos, el cuidado prenatal y postnatal, productos menstruales, salud sexual y reproductiva y medidas apropiadas para placar el número desproporcionadamente alto de casos de uso de drogas entre las reclusas;
  3. Observa que existe una sobrerrepresentación de las enfermedades mentales entre las reclusas y que las mujeres tienen propensión a autolesionarse y suicidarse, a tener problemas de adicción a drogas y alcohol y a ser objeto de explotación sexual; pide a los Estados miembros que mejoren las condiciones de las mujeres en las cárceles teniendo en cuenta sus necesidades específicas, en particular mediante el apoyo psicológico, la prevención, el seguimiento y el apropiado y suficiente tratamiento de los trastornos de salud física y mental; pide, por tanto, a los Estados miembros que inviertan en personal de apoyo cualificado para velar por que se aborden esos problemas y se puedan lograr mejoras tangibles y para que, en aquellos casos en que sea posible, se haga una separación de las mujeres por edad y se prevea un ala dedicada a las reclusas más vulnerables;
  4. Pide a los Estados miembros que presten especial atención a la protección de la salud, la dignidad y la intimidad de las mujeres en los centros de detención teniendo en cuenta que sus necesidades específicas en materia de asistencia médica e higiene pueden descuidarse o tratarse de forma indebida como consecuencia del reducido número de mujeres recluidas en esos centros; recuerda a los Estados miembros que la reconquista de la autoestima es

un elemento esencial de la dignidad humana;

5. Considera esencial que se preste especial atención a las necesidades de las mujeres embarazadas durante el embarazo en el medio carcelario y también después de dar a luz poniendo a su disposición zonas adecuadas para la lactancia y cuidados de enfermería cualificados y especializados; considera oportuno examinar modelos alternativos que tengan en cuenta el bienestar de los niños en los centros penitenciarios; afirma que la separación automática de la madre del hijo ocasiona graves trastornos emocionales al niño y puede asimilarse a una doble condena para la madre; pide a los Estados miembros que adopten disposiciones que permitan a las madres permanecer el mayor tiempo posible con sus hijos; pide a los Estados miembros que adopten medidas para apoyar a las reclusas que son madres, proporcionándoles una asistencia práctica y financiera para visitar a sus hijos y a sus cuidadores, y ampliando las horas de visitas a los hijos y el tiempo para las llamadas telefónicas en el caso de las madres; pide a los Estados miembros que proporcionen servicios de salud sexual y reproductiva a las reclusas;
6. Pide a los Estados miembros que dejen de tolerar la violencia contra las reclusas y las prácticas degradantes, que constituyen una violación de los derechos humanos fundamentales; pide a los Estados miembros que adopten medidas de carácter proactivo y preventivo para luchar contra todas las formas de violencia contra las mujeres y las personas LGBTQI en los centros penitenciarios cometidas por empleados u otros prisioneros; pide a los Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para que personal cualificado preste ayuda psicológica a todas las reclusas que son víctimas de distintas formas de violencia;
7. Resalta la difícil situación que viven por las personas transexuales en los centros penitenciarios; insta a los Estados miembros a que garanticen a las personas que están realizando su transición de género acceso a los tratamientos hormonales y apoyo psicológico, así como que se recluyan en centros penitenciarios que correspondan a su identidad sexual;
8. Resalta la extrema vulnerabilidad de las reclusas LGBTI, que son las más expuestas a sufrir discriminaciones, abusos y violencia sexual; pide a los Estados miembros que dispongan celdas individuales para garantizar la seguridad, la dignidad y la intimidad de las reclusas transexuales e intersexuales;
9. Alienta a los Estados miembros que detienen a las prostitutas por ofrecer servicios de carácter sexual a revisar su legislación sobre la base del modelo sueco y a que ofrezcan estrategias para ayudar a las prostitutas a abandonar la prostitución;
10. Condena, en este sentido, la práctica sistemática de retirar los sujetadores a las mujeres en detención preventiva, ya que no guarda proporción con los riesgos;
11. Pide a la Comisión que establezca con carácter prioritario un plan de acción para aplicar y evaluar con un enfoque específico de género la estrategia de la Unión para luchar la radicalización y el reclutamiento con fines terroristas que incluya recomendaciones para evitar la radicalización de las mujeres en la cárcel basándose en un intercambio de buenas prácticas; pide a los Estados miembros que coordinen sus estrategias y compartan la información y experiencia que tienen a su disposición para adoptar todas las medidas necesarias para evitar la radicalización de las mujeres en la cárcel; señala que los grupos

terroristas podrían captar a mujeres reclusas de maneras muy diversas, en particular a través del matrimonio, convenciéndolas a que recluten a otras personas o a que cometan actos violentos; recuerda la necesidad de aplicar, durante y después del período de detención, medidas de apoyo social que tengan como objetivo preparar y ayudar al recluso en los trámites que realice de cara a la reinserción y, en particular, en la búsqueda de un alojamiento y de un empleo para evitar las situaciones de exclusión social y de reincidencia;

12. Considera esencial que las mujeres y las personas LGBTQI reclusas dispongan de un acceso adecuado a servicios para el cuidado del cuerpo y la higiene personal; destaca que el cuidado del cuerpo y la higiene personal son derechos inalienables de la persona que deben considerarse inseparables del bienestar mental;
13. Reconoce que el nivel de educación de las mujeres en la cárcel es en general bastante bajo; pide, por consiguiente, a los Estados miembros que presten una atención adicional a los programas educativos, a la formación profesional y a las medidas de reintegración para facilitar su reinserción en la sociedad;
14. Insta a los Estados miembros a asegurarse de que las normas internacionales y europeas en materia de equilibrio de género del personal sean seguidas para proteger a las reclusas frente a actos de violencia realizados por personal masculino;
15. Considera esencial que se den los pasos adecuados para asegurar una reinserción completa y justa de las reclusas, incluida la erradicación de prácticas que preparen a las mujeres para trabajos peor remunerados que a los hombres, como en el sector textil y de la limpieza, y a través de la aplicación de programas de reinserción específicos según el género;
16. Pide a los Estados miembros que prevean una formación adecuada del personal médico y del personal de las prisiones que está en contacto con reclusas, ya que a menudo las mujeres sufren abusos, violencia o explotación específica basada en el género por parte de otras reclusas o del personal.



**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN  
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN**

<b>Fecha de aprobación</b>	11.5.2017
<b>Resultado de la votación final</b>	+: 22 -: 2 0: 4
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Daniela Aiuto, Maria Arena, Beatriz Becerra Basterrechea, Malin Björk, Iratxe García Pérez, Arne Gericke, Anna Hedh, Mary Honeyball, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, Florent Marcellesi, Angelika Mlinar, Margot Parker, Marijana Petir, Pina Picierno, Jadwiga Wiśniewska, Jana Žitňanská
<b>Suplentes presentes en la votación final</b>	Izaskun Bilbao Barandica, Edouard Martin, Clare Moody, Jordi Solé, Mylène Troszczynski, Monika Vana, Julie Ward
<b>Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final</b>	Eduard Kukan, Claudia Schmidt, Claudiu Ciprian Tănăsescu, Axel Voss

**VOTACIÓN FINAL NOMINAL  
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EMITIR OPINIÓN**

<b>22</b>	<b>+</b>
ALDE	Beatriz Becerra Basterrechea, Izaskun Bilbao Barandica, Angelika Mlinar
EFDD	Daniela Aiuto
GUE/NGL	Malin Björk
PPE	Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Agnieszka Kozłowska-Rajewicz, Eduard Kukan, Claudia Schmidt, Axel Voss
S&D	Maria Arena, Iratxe García Pérez, Anna Hedh, Mary Honeyball, Edouard Martin, Clare Moody, Pina Picierno, Claudiu Ciprian Tănăsescu, Julie Ward
VERTS/ALE	Florent Marcellesi, Jordi Solé, Monika Vana

<b>2</b>	<b>-</b>
EFDD	Margot Parker
ENF	Mylène Troszczynski

<b>4</b>	<b>0</b>
ECR	Arne Gericke, Jadwiga Wiśniewska, Jana Žitňanská
PPE	Marijana Petir

Explicación de los signos utilizados:

+ : a favor

- : en contra

0 : abstenciones

**INFORMACIÓN SOBRE LA APROBACIÓN  
EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO**

<b>Fecha de aprobación</b>	21.6.2017
<b>Resultado de la votación final</b>	+: 44 -: 4 0: 3
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Martina Anderson, Gerard Batten, Heinz K. Becker, Michał Boni, Caterina Chinnici, Daniel Dalton, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Monika Flašíková Beňová, Kinga Gál, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Eva Joly, Dietmar Köster, Barbara Kudrycka, Marju Lauristin, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, József Nagy, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Sergei Stanishev, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Beatrix von Storch, Kristina Winberg, Auke Zijlstra
<b>Suplentes presentes en la votación final</b>	Joëlle Bergeron, Carlos Coelho, Pál Csáky, Gérard Deprez, Iratxe García Pérez, Maria Grapini, Petr Ježek, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Nuno Melo, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Morten Helveg Petersen, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Josep-Maria Terricabras, Anders Primdahl Vistisen, Axel Voss
<b>Suplentes (art. 200, apdo. 2) presentes en la votación final</b>	Josu Juaristi Abaunz, Karin Kadenbach

## VOTACIÓN FINAL NOMINAL EN LA COMISIÓN COMPETENTE PARA EL FONDO

44	+
ALDE	Gérard Deprez, Petr Ježek, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Morten Helveg Petersen, Sophia in 't Veld
EFDD	Joëlle Bergeron, Laura Ferrara
GUE/NGL	Lucy Anderson, Cornelia Ernst, Josu Juaristi Abaunz, Marie-Christine Vergiat
NI	Udo Voigt
PPE	Heinz K. Becker, Michał Boni, Carlos Coelho, Pál Csáky, Rachida Dati, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Monika Hohlmeier, Barbara Kudrycka, Nuno Melo, Roberta Metsola, József Nagy, Csaba Sógor, Traian Ungureanu, Axel Voss
S&D	Caterina Chinnici, Monika Flašíková Beňová, Iratxe García Pérez, Ana Gomes, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Karin Kadenbach, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Dietmar Köster, Marju Lauristin, Claude Moraes, Christine Revault D'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev
Verts/ALE	Eva Joly, Judith Sargentini, Josep-Maria Terricabras

4	-
EFDD	Gerard Batten, Kristina Winberg, Beatrix von Storch
ENF	Auke Zijlstra

3	0
ECR	Daniel Dalton, Monica Macovei, Anders Primdahl Vistisen

Explicación de los símbolos utilizados:

+ : a favor

- : en contra

0 : abstención