

**Recomendación CM/Rec(2014)3
del Comité de Ministros a los Estados miembros
relativa a los delincuentes peligrosos**

*(Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de febrero de 2014
en la 1192ª sesión de los Delegados de Ministros)*

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es lograr una unión más estrecha entre sus miembros, en particular mediante la armonización de las legislaciones sobre asuntos de interés común;

Considerando la necesidad de desarrollar un tratamiento específico de los delincuentes peligrosos internados en los establecimientos penitenciarios de sus Estados miembros;

Reconociendo los desafíos a los que se enfrentan los Estados europeos en relación con el equilibrio de los derechos de los delincuentes peligrosos, con la necesidad de garantizar la seguridad en la sociedad;

Teniendo en cuenta la relevancia de los principios contenidos en los convenios y recomendaciones anteriores y, en particular:

- El Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (STE Núm. 5);
- Convenio sobre el traslado de personas condenadas (STE Núm. 112);
- Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (STCE Núm. 201);
- Recomendación Rec(82)17 del Comité de Ministros a los Estados miembros en relación con la custodia y tratamiento de los prisioneros peligrosos;
- Recomendación Rec(92)17 del Comité de Ministros a los Estados miembros en relación con la coherencia en la sentencia;
- Recomendación Rec(97)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa al personal encargado de la aplicación de las sanciones y medidas;
- Recomendación Rec(98)7 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a los aspectos éticos y organizativos de la atención sanitaria en los establecimientos penitenciarios;
- Recomendación Rec(2000)20 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel de la intervención psicosocial temprana para la prevención de la criminalidad;
- Recomendación Rec(2000)22 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la mejora en la implementación de las normas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias;
- Recomendación Rec(2003)23 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la gestión de la Administración Penitenciaria de la condena a cadena perpetua y otras sanciones de larga duración;
- Recomendación Rec(2004)10 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la protección de los derechos humanos y de la dignidad de las personas que padecen trastornos mentales;
- Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las normas penitenciarias europeas;
- Recomendación CM/Rec(2008)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las Reglas Europeas para infractores juveniles sometidos a sanciones o medidas;

- Recomendación CM/Rec(2010)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las reglas relativas a la libertad condicional del Consejo de Europa;
- Recomendación Rec(2014)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la vigilancia electrónica;

Teniendo en cuenta los principios constitucionales, los usos jurídicos, así como la independencia del Poder Judicial en sus Estados miembros;

Reconociendo que esta recomendación no contiene la obligación para los Estados miembros de introducir la medida de seguridad de internamiento o la medida de control preventivo en la legislación nacional;

Reconociendo que esta recomendación podría aplicarse de conformidad con la legislación nacional, *mutatis mutandis*, a otros casos distintos a los mencionados en la recomendación;

Reconociendo que una serie de autoridades y organismos afrontan el problema del tratamiento de los delincuentes peligrosos, y que dichos agentes necesitan un conjunto coherente de principios rectores desarrollados en la línea de los estándares del Consejo de Europa,

Se recomienda que los Estados miembros del Consejo de Europa,

- Guíen su legislación, política y prácticas por las normas contenidas en el anexo de la presente recomendación;
- Se aseguren de que esta recomendación y el comentario que la acompaña sean traducidos y difundidos entre todas las autoridades competentes, organismos, profesionales y asociaciones que se ocupan del tema del tratamiento de los delincuentes peligrosos, así como de los propios delincuentes.

Anexo a la Recomendación CM/Rec (2014)3

Parte I – Definiciones y principios básicos

Definiciones

1. A los efectos de esta recomendación:

a. **Un delincuente peligroso** es una persona que ha sido condenada por un delito sexual muy grave, o con violencia contra las personas también muy grave, y que presenta una alta probabilidad de volver a cometer nuevas infracciones sexuales o con violencia contra las personas muy graves.

b. **La violencia** puede definirse como el uso deliberado o amenaza de uso de fuerza física contra las personas, que cause o que tenga muchas probabilidades de causar, lesiones, daños psicológicos o la muerte. A efectos de esta definición, son cuatro los medios que pueden ser utilizados para infligir la violencia: ataque físico, sexual o psicológico y privación de la libertad.

c. **El riesgo** se define como la alta probabilidad de realización de una ulterior infracción sexual o con violencia contra las personas muy graves.

d. **La evaluación del riesgo** es el proceso por el cual se analiza y comprende el riesgo: con él se examina la naturaleza, la gravedad y el patrón de los delitos; se identifican las características de los delincuentes y las circunstancias que contribuyen a ello. Ella contribuye a una toma de decisiones adecuada, así como a la determinación de las acciones apropiadas con el fin de reducir el riesgo.

e. **La gestión del riesgo** es el proceso de selección y aplicación de una serie de medidas de tratamiento en un centro de custodia y en entornos comunitarios, así como en el período posterior a la liberación o en el contexto de la ejecución de una medida de control preventivo, con el objetivo de reducir el riesgo de realización de una infracción sexual o con violencia contra las personas muy graves.

f. **El tratamiento**, sin estar limitado a las medidas descritas a continuación, incluye la atención médica, psicológica y/o social con fines terapéuticos. Puede servir para reducir el riesgo portado por la persona, así como incluir medidas para mejorar la dimensión social de la vida del delincuente.

g. **La medida de seguridad de internamiento** es el internamiento, impuesto por la autoridad judicial a una persona, que se aplica durante o después del cumplimiento de una pena privativa de libertad, de conformidad con la legislación nacional respectiva. Su imposición no se fundamenta únicamente en la constatación de la comisión de un delito en el pasado, sino también sobre la base de una evaluación que revela que dicha persona puede cometer otros delitos muy graves en el futuro.

h. **La medida de control preventivo** está constituida por las medidas de control, seguimiento, vigilancia o restricción del movimiento impuestas con posterioridad a la comisión de un delito. Puede ser ejecutada después del cumplimiento de la pena privativa de libertad, o en lugar de ésta. Su imposición no se fundamenta únicamente en la constatación de la comisión de un delito en el pasado, sino también sobre la base de una evaluación que revela que dicha persona puede cometer otros delitos muy graves en el futuro.

Ámbito, aplicación y principios básicos

2. La presente recomendación no es de aplicación:

- a. a los niños;
- b. a las personas que, por padecer alguna anomalía o alteración psíquica, no se encuentran sujetas a la responsabilidad del sistema penitenciario.

3. Los derechos humanos y las libertades fundamentales de los delincuentes peligrosos, al igual que los derechos y libertades de cualquier otro delincuente, han de ser respetados teniendo en cuenta su situación y necesidades particulares, especialmente cuando se apliquen o dispongan, al mismo tiempo, medidas para la protección efectiva de la sociedad de las eventuales agresiones de estos delincuentes.

4. Cualquier decisión que pueda dar lugar a la privación o restricción de la libertad de un delincuente peligroso será acordada o dispuesta por la autoridad judicial correspondiente. Las medidas de restricción y tratamiento deben guardar proporción con el nivel de riesgo del infractor. Se debe aplicar la medida menos restrictiva compatible con la protección de la sociedad y la reducción del riesgo.

5. Para la cautelosa elección de los criterios para la identificación de los "delincuentes peligrosos" se debe tener en cuenta que este grupo de infractores representa una pequeña minoría de la población total de delincuentes, sin que con ello, sin embargo, se comprometa la seguridad pública. Tales criterios deben incluir pruebas de las graves y anteriores conductas violentas o delitos sexuales, así como de otras características del delincuente o del delito que acrediten la concurrencia de un riesgo sustancial y continuo de conductas violentas o de delitos sexuales, así como prueba de la insuficiencia de la imposición de medidas menos severas, tales como el fracaso del intento de rehabilitación anterior del infractor y la persistencia de comportamientos delictivos a pesar de la aplicación de medidas menos severas. La duración de la sanción o la reincidencia general del delincuente, no pueden ser los únicos criterios para la identificación de un infractor como un sujeto portador de peligrosidad.

6. La gestión del riesgo de los delincuentes peligrosos debe, en su caso, tener como objetivo a largo plazo la reintegración segura en la comunidad de forma compatible con la protección de la seguridad pública del riesgo de agresiones futuras del delincuente. Para ello se debe elaborar un plan individualizado que ha de contener un proceso dividido en distintas etapas de rehabilitación a desarrollarse por medio del tratamiento adecuado.

7. Se deben adoptar las medidas positivas para evitar la discriminación y estigmatización, así como para abordar los problemas concretos a los que los delincuentes peligrosos se puedan enfrentar tanto en los centros de internamiento, como cuando estén sometidos a las reglas de la medida de control preventivo.

8. La protección de los derechos individuales de los delincuentes peligrosos, especialmente los relativos a la legalidad en la ejecución de las medidas (medida de seguridad de internamiento y medida de control preventivo), debe asegurarse por medio de un seguimiento periódico e independiente, de acuerdo con la legislación nacional, por una autoridad judicial u otro órgano independiente autorizado y que no pertenezca a la administración penitenciaria.

9. Las necesidades especiales relacionadas con el riesgo de los delincuentes peligrosos deben ser tenidas en cuenta a lo largo de todo el periodo de tratamiento. Para ello deben asignarse los recursos suficientes para afrontar, eficazmente, la situación particular y las necesidades específicas del infractor.

10. La evaluación y las prácticas de gestión del riesgo han de fundamentarse en pruebas.

11. La eficacia de la valoración del riesgo, así como la gestión de los delincuentes peligrosos, deben ser evaluadas mediante el fomento y la financiación de la investigación que será utilizada para orientar las políticas y las prácticas en este ámbito. Las herramientas de evaluación del riesgo deben ser analizadas cuidadosamente, con el fin de identificar sesgos o prejuicios culturales, sociales y de género.

12. Debe proporcionarse una formación adecuada, para evaluar y tratar a los delincuentes peligrosos, a las autoridades correspondientes, organismos, profesionales, asociaciones y personal penitenciario, con el fin de asegurar que dichas prácticas se ajusten a los estándares, nacionales e internacionales, de ética y profesionalismo más altos. Se requieren competencias específicas cuando se afronta el tratamiento de los delincuentes que padecen una anomalía o alteración psíquica.

Parte II – Decisiones judiciales para delincuentes peligrosos

Disposiciones generales

13. La evaluación del riesgo debe ser ordenada por la autoridad judicial.

14. El presunto delincuente peligroso debe tener la posibilidad de encargar la elaboración de un informe pericial independiente.

15. Antes de dictar sentencia, las autoridades judiciales deben, cuando sea posible y adecuado, recabar los informes relacionados con las circunstancias personales del delincuente cuya peligrosidad está siendo evaluada.

Medida de seguridad de internamiento

16. La decisión de una autoridad judicial de imponer la medida de seguridad de internamiento a un delincuente peligroso debe tener en cuenta un informe de evaluación del riesgo elaborado por expertos en la materia.

17. Un delincuente peligroso sólo debe ser sometido a la medida de seguridad de internamiento, cuando tal decisión esté fundamentada en un análisis que determine la existencia de la alta probabilidad de realización de una ulterior infracción sexual o con violencia contra las personas, muy grave en ambos casos.

18. La medida de seguridad de internamiento sólo está justificada cuando se haya determinado que es la medida necesaria menos restrictiva.

19. Cuando, según la duración de la medida de seguridad de internamiento, se establece el internamiento del infractor por un periodo superior al de la pena correspondiente, es esencial que las personas internadas sean capaces de impugnar dicho internamiento, o las limitaciones de su libertad, ante un Tribunal por lo menos cada dos años después del vencimiento del plazo establecido para la pena correspondiente.

20. Cualquier persona internada por razones preventivas debe tener derecho a un plan escrito que le proporcione oportunidades para hacer frente, tanto a los factores de riesgo específicos, como a otras circunstancias que contribuyan a su actual clasificación como delincuente peligroso.

21. El objetivo de las autoridades competentes debe ser la reducción de las restricciones, así como el cese de la medida de seguridad de internamiento, de forma compatible con la protección de la sociedad de las eventuales agresiones derivadas del riesgo portado por el delincuente.

22. Los delincuentes peligrosos sentenciados a la medida de seguridad de internamiento, después del cumplimiento de la pena correspondiente, deben ser internados en las condiciones adecuadas con sujeción a los requisitos necesarios para la correcta gestión del riesgo, seguridad y protección pública. En cualquier caso, se debe garantizar el respeto a la dignidad humana.

Medida de control preventivo

23. La medida de control preventivo puede ser aplicada como una alternativa a la medida de seguridad de internamiento, como condición para la concesión de la libertad condicional, o después de que el delincuente haya recuperado su libertad, y debe ser revisada de forma periódica.

24. Este control puede consistir en la imposición al infractor de alguna o algunas de las siguientes medidas establecidas por la autoridad competente:

- i. La obligación de presentar de informes periódicos en el lugar designado;
- ii. La de comunicar inmediatamente, en el plazo y forma establecidos, cada cambio del lugar de residencia o del lugar o puesto de trabajo;
- iii. La prohibición de ausentarse del lugar donde resida o de un determinado territorio sin autorización;
- iv. La prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas determinadas;
- v. La prohibición de acudir a determinados territorios, lugares o establecimientos;
- vi. La prohibición de residir en determinados lugares;
- vii. La prohibición de desempeñar determinadas actividades que puedan ofrecerle la oportunidad para cometer hechos delictivos de similar naturaleza;
- viii. La obligación de participar en programas formativos, laborales, culturales, educativos u otros similares;
- ix. La obligación de participar en programas de tratamiento y la de someterse a revisiones periódicas según sea necesario;
- x. El uso de dispositivos electrónicos que permitan su seguimiento permanente (control telemático), junto con alguna o algunas de las medidas anteriormente señaladas;
- xi. Otras medidas previstas en el Derecho nacional.

25. Al evaluarse la posibilidad de imponer el control por tiempo indeterminado o permanente, las garantías adecuadas para la justa aplicación de dicha medida deben guiarse por los principios contenidos en la Recomendación Rec(2000)22 sobre la mejora en la implementación de las normas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias.

Parte III – Principio de evaluación del riesgo durante la ejecución de la sentencia

26. La exhaustividad de la evaluación debe determinarse con base en el nivel del riesgo y ser proporcional a la gravedad de los posibles resultados.

27. Para la evaluación del riesgo se debe elaborar un análisis pormenorizado de las conductas anteriores, así como de los factores históricos, personales y situacionales que hayan provocado y contribuido a la configuración de dicho riesgo. Todo ello debe basarse en la información más fidedigna.

28. La evaluación del riesgo debe efectuarse de manera profesional y estructurada, ha de fundamentarse en las evidencias pertinentes y desarrollarse mediante el uso de herramientas que hayan sido adecuadamente validadas. Las personas encargadas del desarrollo de tal evaluación deben tener en cuenta y determinar, claramente, las limitaciones del método y herramientas para el estudio del riesgo de violencia y la predicción del comportamiento futuro, especialmente a largo plazo.

29. Las herramientas para la evaluación del riesgo deben ser utilizadas para elaborar la interpretación más constructiva y menos restrictiva de una medida o sanción, así como para la aplicación individualizada de la sentencia. No están diseñadas para determinar el contenido de la sentencia, aunque sus resultados pueden ser utilizados, de manera constructiva, para recomendar la necesidad de aplicar ciertos tratamientos.

30. Las evaluaciones efectuadas durante la ejecución de la sentencia tendrán la consideración de progresivas. Deben ser revisadas periódicamente con el fin de permitir la re-evaluación dinámica del riesgo portado por el infractor:

a. Dichas evaluaciones deben repetirse de forma periódica y ser efectuadas por personal debidamente capacitado para cumplir con los requerimientos previstos en la sentencia o, siempre que sea necesario, para prever la revisión de las circunstancias que hayan cambiado durante la ejecución de la sentencia.

b. Los procedimientos de evaluación deben desarrollarse teniendo en cuenta que el riesgo de delinquir portado por el infractor cambia con el tiempo: dicho cambio puede ser gradual o súbito.

31. Las evaluaciones deben ir acompañadas de oportunidades para que los delincuentes puedan hacer frente a sus necesidades especiales relacionadas con el riesgo y cambiar sus actitudes y comportamientos.

32. Los delincuentes deben participar en la evaluación, ser informados sobre dicho proceso y tener acceso a las conclusiones del mismo.

33. Se debe efectuar una distinción entre el riesgo que representa la conducta del delincuente para la comunidad exterior y el que pueda materializarse en el interior del centro penitenciario. Ambas clases de riesgo deben ser evaluadas de forma independiente.

Parte IV – Gestión del riesgo

34. Los tratamientos para la prevención de la comisión de nuevas conductas delictivas, deben estar claramente vinculados a la evaluación, en curso, del riesgo de un delincuente concreto. Deben ser planificados tanto para su aplicación dentro los establecimientos penitenciarios como para su desarrollo en los entornos comunitarios, asegurando, al mismo tiempo, la continuidad entre ambos contextos.

35. Todos aquellos planes desarrollados con dicho objetivo deben, asimismo, contener: medidas de rehabilitación y restricción orientadas a la reducción de la probabilidad de que el sujeto vuelva a cometer otro delito a largo plazo, y que permitan alcanzar el nivel necesario de protección para otras personas; medidas de apoyo al infractor para satisfacer sus necesidades personales; medidas de contingencia para responder, sin demora, ante cualquier deterioro o infracción inminente; así como los mecanismos adecuados para responder a las previsiones establecidas para los cambios positivos.

36. Dicho plan debe ser idóneo para facilitar la comunicación eficaz y la coordinación de las acciones de las diferentes agencias involucradas, así como para apoyar la cooperación multi-agencia entre la administración penitenciaria, los agentes de seguimiento de la libertad condicional, los servicios sociales y médicos y las autoridades policiales.

37. Los planes deben ser realistas y tener objetivos alcanzables; deben ser estructurados de tal manera que permitan al infractor entender, claramente, los efectos previstos del tratamiento, así como las expectativas que se tienen de él.

38. Los procesos anteriores deben ser objeto de revisión periódica y han de ser aptos para responder ante los cambios en la evaluación del riesgo.

39. La gestión del riesgo en la comunidad debe estar guiada por los principios contenidos en esta Recomendación, así como los detallados en la Recomendación CM/Rec (2010)1 sobre las reglas relativas a la libertad condicional del Consejo de Europa y en la Recomendación Rec(2000)22 sobre la mejora en la implementación de las normas europeas sobre sanciones y medidas comunitarias.

Parte V – Tratamiento y condiciones del internamiento de los delincuentes peligrosos

Condiciones del internamiento

40. El internamiento, por medio de la privación de la libertad, constituye un castigo en sí mismo. Las condiciones del internamiento y de los regímenes penitenciarios deben guiarse por los principios contenidos en la Recomendación Rec(2006)2 sobre las normas penitenciarias europeas.

41. Las medidas de seguridad deben ajustarse al mínimo necesario. Asimismo, el nivel de seguridad debe ser revisado regularmente.

Tratamiento

42. Tan pronto como sea posible, después de su ingreso y de la correspondiente evaluación del riesgo, así como de las necesidades especiales relacionadas con el riesgo y de las características del delincuente, debe ser preparado un tratamiento adecuado, que será ejecutado en una institución apropiada, a la luz de los conocimientos obtenidos acerca de las necesidades específicas relacionadas con el riesgo, así como de sus capacidades y disposiciones. Para ello se debe tener en cuenta la cercanía a los familiares y otras condiciones específicas. La aplicación del tratamiento debe ser supervisada por una autoridad competente.

43. El tratamiento puede incluir atención médica, psicológica y/o social.

44. Aquellos infractores que padecen o desarrollan un trastorno mental, deben recibir un tratamiento adecuado. En este sentido, deben seguirse las orientaciones contenidas en la Recomendación Rec(98)7 relativa a los aspectos éticos y organizativos de la atención sanitaria en los establecimientos penitenciarios. El servicio médico o psiquiátrico de los establecimientos penitenciarios debe proporcionar o facilitar el tratamiento médico y psiquiátrico a todos aquellos delincuentes peligrosos que lo necesiten.

45. El objetivo del tratamiento dispensado a los delincuentes peligrosos está constituido por el mantenimiento de su salud y autoestima así como, siempre que la duración de la condena lo permita, por el desarrollo de su sentido de responsabilidad y el fomento de aquellas actitudes y habilidades que les ayuden a llevar una vida autosuficiente y basada en el respeto a la ley.

Trabajo, educación y otras actividades relevantes

46. Las personas sometidas a una medida de seguridad de internamiento deben tener acceso a actividades relevantes, así como acceso al trabajo y a la educación, de conformidad con los principios contenidos en la Recomendación Rec(2006)2 sobre las normas penitenciarias europeas.

Personas vulnerables

47. La administración penitenciaria debe prestar una atención específica a las necesidades especiales de los delincuentes de edad avanzada, así como a la educación de los delincuentes juveniles.

Parte VI – Vigilancia, personal e investigación

48. El personal y los organismos relacionados con el tratamiento de los delincuentes peligrosos deben ser objeto de inspección regular por parte del Gobierno, así como de supervisión independiente.

49. Todo el personal, incluyendo a las autoridades competentes, organismos, profesionales y asociaciones implicadas en la evaluación y tratamiento de los delincuentes peligrosos, debe ser seleccionado en base a sus habilidades y competencias específicas y supervisado por profesionales. Debe contar con los recursos y la capacitación suficientes para valorar y hacer frente a las necesidades específicas, a los factores y a las condiciones de riesgo del grupo. Se requieren competencias específicas para afrontar las necesidades de los delincuentes que padecen una anomalía o alteración psíquica.

50. Debe organizarse la formación, con la participación de diversas agencias, tanto del personal que desempeña su labor en el interior de los centros penitenciarios, como del que se desenvuelve en el exterior.

51. La investigación sobre el uso y desarrollo de herramientas fiables de evaluación del riesgo y de las necesidades, debe llevarse a cabo con especial referencia a las particularidades de los delincuentes peligrosos.

52. La investigación sobre los mecanismos de evaluación del pronóstico debe llevarse a cabo con el fin de mejorar la calidad de la evaluación del riesgo.

Parte VII – Seguimiento

El Comité Europeo para los Problemas Criminales (CDPC) debe desempeñar un significativo papel en la aplicación efectiva de esta recomendación. Debe plantear propuestas para facilitar o mejorar su uso. El

CDPC debe incluir la identificación de cualquier problema. Asimismo, debe facilitar la recopilación, análisis e intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados.

© Consejo de Europa

Traducción no oficial:

© Cátedra Interuniversitaria Diputación Foral de Bizkaia de Derecho y Genoma Humano
Universidad de Deusto, Universidad del País Vasco UPV/EHU – Bilbao
[Emilio José Armaza Armaza]