



COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DE LA REINCIDENCIA EN DELITOS GRAVES

La noticia de la excarcelación de un condenado por múltiples violaciones, con un pronóstico de alto riesgo de reincidencia, produjo una razonable reacción social de preocupación y alarma. Acontecimientos parecidos acaecidos en Francia dieron lugar a un debate sobre lo que se denominó la “castración química”. La opinión pública española tenía presente el reciente debate político, jurídico y social sobre la excarcelación de un terrorista multiasesino no arrepentido. Todos estos factores determinaron, razonablemente, la necesidad de recordar los criterios sobre los fines de la pena, sus límites constitucionales, las fórmulas del tránsito de la prisión a la libertad y las garantías que el sistema punitivo democrático puede ofrecer a los ciudadanos tras el cumplimiento de condena de este tipo de delitos graves.

Los problemas planteados desbordan el marco juridicopenal y el ámbito estrictamente penitenciario. También implican una perspectiva médica y social que abarca tanto el tratamiento que deben recibir los agresores como la protección de la seguridad y sensibilidad de las víctimas y de los ciudadanos.

Dada la existencia de este tipo de problemática, el 31 de julio de 2007 se crea la Comisión para el estudio de las medidas de prevención de la reincidencia en delitos graves (Resolución JUS/2362/2007, DOGC núm. 4937, de 24 de julio). Esta Comisión se constituye el día 13 de septiembre de 2007, con el objetivo de estudiar y elaborar una serie de propuestas relativas al conjunto de actuaciones que permitan la mejora de la actuación de los poderes públicos en el ámbito de la prevención de la reincidencia en delitos graves. A fin de lograr este objetivo, se le atribuyen las siguientes funciones:

1. Elaborar propuestas para mejorar la atención a las víctimas de delitos graves, cometidos de forma violenta por personas que delincan habitualmente, personas que ofrezcan un elevado pronóstico de reincidencia en el mismo delito o personas reincidentes.
2. Elaborar propuestas a fin de mejorar la coordinación y las actuaciones de las distintas administraciones presentes en las tareas de prevención de la comisión de delitos, para el mismo tipo de supuesto, y los métodos de trabajo de sus profesionales.

3. Elaborar propuestas de modificación normativa que mejoren los instrumentos legales que permiten la actuación preventiva de los poderes públicos con respecto a la reincidencia en la comisión de delitos graves cometidos de forma violenta.

Los miembros de la Comisión son los que constan a continuación:

- Don José M. de Mena Álvarez, exfiscal jefe del TSJC y presidente de la Comisión
- Doña Roser Bach Fabregó, magistrada de la Sección 3ª Penal de la Audiencia Provincial de Barcelona
- Don Àngel Cuquerella Fuentes, médico forense de la Clínica Medicoforense del Instituto de Medicina Legal de Cataluña
- Don Miquel Esquius i Miquel, jefe de la Región Policial Central de la Dirección General de Policía
- Don Ramón García Alberó, catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Lleida
- Don Cristóbal Martell Pérez-Alcalde, diputado de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Barcelona
- Don Joan Carles Navarro Pérez, subdirector de Tratamiento del Centro Penitenciario Brians 2
- Doña Milagros Pérez Oliva, redactora jefe del área de salud del diario *El País*
- Don Jordi Pou Fernández, jefe de Pediatría del Hospital de Sant Joan de Déu
- Doña Francesca Puigpelat Martí, decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona
- Don Carlos Ramos Rubio, magistrado de la Sala de lo civil y penal del TSJC
- Don Eduard Ruiz Castañé, director del Servicio de Andrología de la Fundación Puigvert
- Don Josep M. Tamarit Sumalla, director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Economía de la Universidad de Lleida
- Don Joan Xirau i Serra, director del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia y adjunto al presidente de la Comisión
- Doña Nerea Marteache Solans, secretaria de la Comisión

Durante el año 2007 la Comisión se reunió los días 13 de septiembre, 3 y 25 de octubre, 7 y 22 de noviembre y 5 de diciembre. Las tres reuniones restantes, hasta un total de 9 sesiones, se han celebrado los días 9 de enero, 6 de febrero y 6 de marzo de 2008.

Esta comisión ha tenido un eminente carácter multidisciplinario, y ha trabajado con este espíritu. Se ha procurado, expresamente, agotar el plazo de estudio determinado en la disposición que creó la comisión, no sólo para facilitar el estudio especializado y el debate colectivo (cuyos puntos principales se resumen en este documento), sino también para evitar los riesgos que, eventualmente, se podían derivar de las opiniones y propuestas formuladas en el marco de los acontecimientos y de su reflejo mediático.

La presencia en los medios de comunicación de noticias sobre estos delitos ha abierto un debate sobre el tratamiento penal de los violadores y asesinos en serie que se puede ver distorsionado por situaciones de alarma social. En una sociedad que valora por encima de todo la seguridad, y cada vez más sensibilizada ante los riesgos y las amenazas colectivas, un tratamiento alarmista de los casos de violencia sexual puede distorsionar la realidad y tener consecuencias sociales muy negativas. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante; ejercen una tarea primordial en las sociedades modernas, dado que no sólo son los depositarios de un derecho fundamental de los ciudadanos, el derecho a la información, sino que realizan la función de foro público en los debates sociales. Esto confiere a los medios una gran responsabilidad a la hora de abordar las cuestiones que, como el asunto que nos ocupa, se prestan a un tratamiento informativo sensacionalista. Un ejercicio responsable del derecho a la información por parte de los profesionales puede hacer perfectamente compatibles las máximas cuotas de transparencia informativa con el rigor y el respeto hacia otros principios igualmente importantes, como es el derecho a la intimidad y a la libertad de movimientos de las personas que, habiendo cumplido su pena, se reincorporan a la sociedad. El tratamiento de las víctimas de las agresiones sexuales debe ser especialmente cuidadoso. La vulneración de su derecho a la intimidad y la imagen pública puede convertirse en un factor añadido de victimización.

Aparte de estos aspectos, también hay que tener en cuenta que el riesgo socialmente aceptado por nuestra cultura del bienestar es distinto según los diferentes ámbitos de la convivencia. En cuanto al riesgo derivado de posibles agresiones contra la vida, la libertad, la inviolabilidad del domicilio o la libertad sexual, la sociedad tiende a pedir de los poderes públicos una garantía de "riesgo cero". Dicha garantía no se puede ofrecer, y no sería correcto ni leal prometerla, dada la relativa imprevisibilidad del comportamiento humano, la complejidad de la convivencia,

el marco constitucional de que, afortunadamente, disponemos y las limitaciones de los recursos públicos e institucionales.

Sin embargo, la imposibilidad de acceder a la utópica situación de “riesgo cero” no implica que nos encontremos en unas condiciones preocupantes de inseguridad. El número de asesinos y violadores en serie que, habiendo cumplido sus penas, llegan a la liberación definitiva ofreciendo un pronóstico de alto riesgo de reincidencia son, proporcionalmente, muy bajas.

A fin de reducir el riesgo al máximo, la Comisión formula propuestas de mejora de la funcionalidad y la coordinación de los recursos ya existentes, de racionalización y homogeneización de la calidad de los servicios prestados en Cataluña y de establecimiento de criterios para reformas legislativas que, como las que se han adoptado en otros países de nuestro entorno cultural, están orientadas a disminuir el riesgo de reincidencia de los criminales que en el momento de la excarcelación por cumplimiento de la pena presenten un pronóstico de alto riesgo de reincidencia.

Dada la complejidad de esta problemática, el estudio la ha abordado desde varias perspectivas. Desde una **perspectiva legal y jurídica**, la demanda creciente de seguridad por parte de los ciudadanos, en el contexto de un incremento de la intolerancia al riesgo en las sociedades desarrolladas, obliga a hacer una reflexión sobre cuál es y cuál debe ser la respuesta penal para quienes han cometido hechos delictivos violentos especialmente graves con alto riesgo de reincidencia. En concreto, la Comisión ha examinado qué medidas hay que adoptar ante aquellos que han sido condenados y que, una vez extinguida la responsabilidad criminal por cumplimiento de la pena, puede determinarse que presentan un riesgo de cometer nuevos delitos de naturaleza similar. Una revisión del estado de la cuestión a nivel internacional permite observar una tendencia de la mayor parte de estados de nuestro entorno a un incremento de la intervención penal ante de situaciones de riesgo generadas por personas que han sido condenadas por la comisión de delitos graves de tipo violento o sexual. La Comisión ha elaborado propuestas a fin de mejorar la aplicación y la gestión de las medidas previstas por la legislación vigente, con especial referencia a la libertad condicional, y propone que se activen los mecanismos legalmente establecidos para promover una reforma del Código penal español, con el objetivo de dotar al sistema de sanciones penales de nuevos instrumentos que permitan reaccionar ante dichas situaciones de riesgo de manera respetuosa con las normas constitucionales y, especialmente, con el principio de proporcionalidad.

La **reflexión sobre las víctimas** ha ocupado una parte importante del trabajo de la Comisión. Las víctimas que han sufrido las agresiones de los criminales piden atención, comprensión, reparación y protección. Y, además, requieren prevención y seguridad. Las instituciones públicas y los colectivos sociales implicados en el problema necesitan estímulos positivos para continuar su trabajo cotidiano policial, penitenciario, sanitario, judicial o de comunicación. En esta tarea la Comisión ha cumplido con el compromiso de participar en una reflexión colectiva teórica y práctica que debe ir acompañada de las correspondientes realizaciones concretas, del seguimiento periódico y de la revisión crítica. Hay que evitar los sucesivos procesos de victimización detectando y evaluando el riesgo de reincidencia de determinados agresores, aplicando los protocolos a víctimas y evitando que organizaciones como los cuerpos de seguridad o el mismo sistema judicial revictimicen. La interacción de las víctimas con las administraciones no debe agravar su condición de víctimas y, por lo tanto, la asistencia que se les ofrezca debe ser una prioridad de los servicios públicos, que deben velar para que las personas que realicen esta función tengan la formación y la sensibilidad adecuadas.

La 49ª asamblea de la OMS declaró la violencia como un problema de salud pública e hizo hincapié en que los mejores resultados se logran desde la acción colectiva, es decir, a partir de la colaboración de agentes políticos y sociales de sectores tan diversos como educación, justicia y servicios penitenciarios y policiales, servicios sociales y servicios sanitarios. Desde una **perspectiva criminológica**, habría que estructurar las intervenciones según los mismos parámetros de prevención que se aplican en las estrategias de gestión de la sanidad pública:

- Prevención primaria: intervenciones dirigidas a prevenir la violencia antes de que se produzca. Cuando hablamos de prevención primaria nos referimos a las intervenciones susceptibles de ser aplicadas a los sujetos para los que se ha detectado la presencia de riesgos elevados, a fin de disminuirlos. Estas intervenciones pueden combinar métodos de seguimiento (de orientación treatmental en sentido amplio) con otras de supervisión y control.
- Prevención secundaria: medidas centradas en la persecución del delito y en la protección de las víctimas. Se tienen en cuenta propuestas como la constitución de bases de datos que faciliten la investigación policial y que proporcionen a los fiscales y jueces elementos de juicio suficientes para poder instar y adoptar las medidas cautelares correspondientes.
- Prevención terciaria: intervenciones sobre el delincuente centradas en la atención a largo plazo, con posterioridad a los actos violentos, como la rehabilitación y la reintegración. Desde la prevención terciaria es posible profundizar los tratamientos que ya se aplican en las prisiones catalanas con medidas farmacológicas en los casos en que esté indicado para

optimizar los resultados. También se recomienda aprovechar los períodos de libertad condicional a fin de que, con las adecuadas garantías de supervisión y control, se facilite la estabilización del sujeto en la sociedad en las condiciones más favorables posibles. Los estudios demuestran que cuando el delincuente es directamente excarcelado, sin haber pasado por un período de readaptación previo, las posibilidades de reinserción son más bajas.

Por otro lado, hablar **de acciones preventivas** en el ámbito que nos ocupa implica ser capaces de detectar a los sujetos que, dada la confluencia de diversos factores, presentan un riesgo elevado de realizar conductas violentas graves. Por lo tanto, se debe disponer de los instrumentos adecuados para establecer, en cada caso, un perfil de riesgo que cumpla esta función, a la vez que facilite un procedimiento diagnóstico suficientemente objetivo para dotar de transparencia y garantía al sistema. Asimismo, estos instrumentos son los que permiten estructurar longitudinalmente (seguimiento del caso) y transversalmente (todos los estamentos que participan en el mismo) los procedimientos que se establezcan. En este mismo sentido, constituyen una herramienta básica para evitar el exceso de intervención que el establecimiento de procedimientos excepcionales puede comportar.

Medidas tan complejas y que implican agentes tan diversos pueden ser difíciles de implementar sin un adecuado impulso y seguimiento. También sería conveniente prever los mecanismos que lo faciliten, como establecer mapas conceptuales comunes, protocolos de actuación compartidos y mecanismos ágiles de transferencia de información. Por lo tanto, es imprescindible fijar los mecanismos a través de los cuales la acción colectiva logra la coordinación suficiente para garantizar su plena efectividad.

Desde el **punto de vista médico** no se puede establecer una relación directa de causalidad entre determinadas características biopatológicas y psicopatológicas y determinadas conductas delictivas, especialmente en el ámbito de las agresiones sexuales. Pero existe una evidencia científica de que determinados perfiles psicopatológicos y ambientales (como, por ejemplo, la manifestación de conductas antisociales, el aislamiento o trastornos de la personalidad) incrementan el riesgo de reincidencia. Es importante que estos factores se puedan detectar y evaluar antes de que el agresor acabe el cumplimiento de la condena.

Coordinar las actuaciones en los distintos niveles es clave para disminuir el riesgo. Y en el marco de un tratamiento global, es posible aplicar medidas médicas que pueden incluir la denominada *supresión hormonal reversible*, en los casos en que, como complemento de las

medidas psicológicas y las actuaciones penales adecuadas al caso, puedan ser un estímulo positivo para la reinserción social.

Conforme a la legislación vigente, la concreción de esta acción médica debe ser aceptada por el condenado una vez sea informado de los aspectos favorables y desfavorables del tratamiento.

En todo caso, la aplicación de dicha medida debe ser objeto de una evaluación clínica individualizada, a fin de realizar un seguimiento de su eficacia y cumplimiento. La *supresión hormonal reversible* y otros tratamientos farmacológicos se deben considerar una herramienta complementaria de los tratamientos psicosociales y no se pueden utilizar aisladamente.

Finalmente, se ha abordado el papel **de la actuación policial**. En cumplimiento de la función de prevención del delito, los cuerpos policiales deben conocer los elementos de riesgo y las oportunidades que presenta el agresor a fin de reducir eficazmente la vulnerabilidad de las víctimas o de posibles nuevas víctimas.

En caso de que haya nuevas acciones delictivas hay que discernir si los autores han sido personas reincidentes o desconocidas. La Comisión ha creído importante hacer una apuesta para la recogida de muestras de ADN de este tipo de penados, para que puedan formar parte de una base de datos regulada a tal fin y poderlas contrastar con las muestras recogidas en el nuevo escenario.

Con el objetivo de garantizar al máximo la eficacia de las medidas preventivas, no hay suficiente con los canales establecidos actualmente, sino que es necesario definir flujos de información ágiles y permanentes entre los distintos actores institucionales y sociales, y en las distintas partes del territorio, especialmente para los reclusos que, en aplicación de la ley, disfrutan de algún tipo de beneficio penitenciario. En este sentido, es conveniente equiparar la policía autonómica con el resto de cuerpos policiales del Estado en el uso y la gestión de la base de datos.

La finalidad de estas propuestas es provocar en el agresor una mayor percepción de control social y una pérdida de la sensación de anonimato e impunidad, independientemente del entorno en que se encuentre, y a la vez conseguir que disminuyan los efectos de las segundas victimizaciones de las personas agredidas y de la inseguridad que causa a los ciudadanos que se cometan estos delitos.

De acuerdo con todas estas consideraciones, la Comisión presenta las siguientes recomendaciones:

1. Dado que hay medios científicamente contrastados para la evaluación del riesgo de reincidencia, la Comisión considera que todos los servicios públicos implicados en las actuaciones de prevención de la reincidencia en delitos violentos especialmente graves deben compartir un instrumento unificado que dé información fiable sobre el nivel de riesgo que presentan los penados por estos delitos. Por este motivo, la Comisión recomienda el establecimiento de un procedimiento técnico específico de valoración del grado de riesgo que sea compartido por todas las instituciones competentes, Administración de justicia, servicios penitenciarios y cuerpos policiales.
2. La información compartida es un activo indispensable en la mejora de las actuaciones de las instituciones que se ven implicadas en la prevención de la reincidencia en delitos violentos especialmente graves. Por este motivo, la Comisión recomienda la creación de protocolos de intercambio de información y de coordinación de las actuaciones de estas instituciones. Dichos protocolos tendrían una doble función: por una parte, permitirían una mejora substancial de la información y la atención que se proporciona a las víctimas de estos delitos y, por otra, facilitarían las medidas de control, supervisión y tratamiento de los agresores.
3. La atención y asistencia adecuada a las víctimas de los delitos debe ser una prioridad de los servicios públicos, y es preciso que las personas que realicen esta tarea tengan la formación y sensibilidad necesarias para desempeñarla. La Comisión considera que se debe insistir en el cumplimiento efectivo de los protocolos de atención a las víctimas, así como en el uso de todos los medios procesales que favorezcan una mejor atención a las personas que han sufrido este tipo de delitos y eviten al máximo la victimización secundaria. Esta asistencia debe ser de calidad y aplicada de manera homogénea en todo el territorio de Cataluña.
4. El tratamiento penitenciario es una herramienta imprescindible para dar un paso adelante en la prevención de la reincidencia y en la resocialización de los delincuentes.

En cuanto a los delitos sexuales, existen suficientes investigaciones científicas que demuestran que la aplicación de determinados programas terapéuticos disminuye significativamente la reincidencia. La Comisión recomienda, en los casos en que esté indicado, el uso de tratamientos farmacológicos, incluyendo los de supresión hormonal reversible, siempre que se cumplan las condiciones de aceptación voluntaria y con el

consentimiento informado del penado, y siempre vinculado a otras medidas de tratamiento psicosocial.

5. La legislación actual prevé una serie de instrumentos muy útiles para la prevención de la reincidencia en delitos violentos especialmente graves. La libertad condicional es un mecanismo de gran utilidad, no sólo para preparar al interno para la vida en libertad en los casos en que hay un pronóstico favorable de reinserción social, sino también porque permite una intervención rehabilitadora y un control que minimice los riesgos en un entorno óptimo. Los miembros de la Comisión son conscientes de que hay una percepción social negativa que puede repercutir en un aprovechamiento insuficiente de este instrumento, lo que se podría contrarrestar con una adecuada política formativa desde las instituciones.

Por este motivo, la Comisión considera que las administraciones competentes deberían hacer todos los esfuerzos necesarios a fin de garantizar las mejores condiciones en la gestión de la libertad condicional, y a la vez minimizar los posibles riesgos fomentando el uso de medios como la vigilancia telemática y la identificación mediante el ADN, entre otros.

6. Por otro lado, hoy en día no se dispone, a nivel legislativo, de instrumentos de control posteriores a la liberación definitiva del penado. La Comisión propone la reforma del Código penal en el sentido de añadir la *vigilancia de conducta* entre las medidas que puede acordar el juez o tribunal a la hora de dictar sentencia condenatoria. La *vigilancia de conducta* o *libertad vigilada*, dada su naturaleza material más próxima a las medidas de seguridad, podría ser, en su caso, adoptada bajo la fórmula de las penas accesorias, ya existente en el Código penal. Dicha medida, que se impondría junto con la pena correspondiente al tipo de delito cometido, debería estar prevista legalmente de forma limitada en una lista determinada de delitos y sometida a límites precisos de duración en función de la gravedad del delito. La concreción de las obligaciones que se impondrían al condenado debería dejarse en manos del órgano judicial competente.

7. La Ley orgánica 10/2007 ha abierto ampliamente la posibilidad de inscribir en la base de datos policial los identificadores obtenidos a partir del ADN en determinados casos, pero ello todavía resulta insuficiente. La Comisión considera necesario llevar a cabo las reformas legislativas correspondientes a fin de ampliar la obtención y la incorporación a dicha base de datos, también, de los datos obtenidos de manera no voluntaria de todos los condenados por delitos violentos, conforme a los criterios y límites establecidos por el Tribunal Constitucional. La LO 10/2007 prevé que el material genético sólo se podrá utilizar a efectos de establecer la identidad de la persona y su sexo.

Asimismo, mediante esta reforma legislativa también se debería permitir, a todos los efectos, el libre acceso de la policía autonómica a esta base de datos.

Mientras tanto, la Comisión recomienda que, a todos los efectos y durante el período de tratamiento penitenciario, y en especial en la fase de libertad condicional, se fomente la cesión de los datos del ADN por parte de los penados por delitos violentos especialmente graves. Asimismo, se considera conveniente que dichos datos se mantengan en la base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN, durante los mismos plazos que la ley prevé en el artículo 9 para el resto de supuestos.

8. La Comisión considera beneficiosas las iniciativas que fomenten plataformas de reflexión y códigos de autorregulación que promuevan un tratamiento responsable de la información que evite situaciones de alarma social injustificadas.

9. Para seguir avanzando en la mejora de las políticas públicas dirigidas a la prevención de la reincidencia en delitos violentos especialmente graves, es necesario generar conocimiento a partir de la realización de estudios sobre los diferentes aspectos de la problemática que ha discutido la Comisión. La complejidad de estos temas exige un conocimiento experto. Por este motivo, la Comisión considera indispensable impulsar la investigación en relación con esta temática, así como la colaboración entre las universidades y el resto de organismos encargados de llevarla a cabo.

10. La Comisión considera conveniente establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en relación con estas propuestas.